

a dimensão estratégica
do estado _____

a dimensão estratégica
do estado _____

Adelcio Machado dos Santos

**GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
a dimensão estratégica do Estado**

1ª EDIÇÃO



SÃO LUÍS - 2026



EDITORA NOVUS

SÃO LUÍS - MA - 2026

 WWW.EDITORANOVUS.COM.BR  EDITORANOVUS@GMAIL.COM

Diagramação e Edição

Eduardo Mendonça Pinheiro

Edição de Arte

Eduardo Mendonça Pinheiro

Conteudista

Adelcio Machado dos Santos © 2026

Normalização

José Marcelino Nascimento Veiga Júnior



© 2026 Copyright – Direitos reservados. A Editora Novus é detentora dos direitos autorais relativos à edição, diagramação e ao projeto gráfico da presente obra. Os autores permanecem titulares dos direitos autorais de seus respectivos textos. Esta publicação está licenciada sob a Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0), permitindo a reprodução, o download e o compartilhamento total ou parcial do conteúdo, desde que a fonte seja devidamente citada, com atribuição obrigatória de autoria, e que a obra seja disponibilizada exclusivamente em Acesso Aberto (Open Access). Não é permitida qualquer forma de alteração, adaptação ou modificação do conteúdo, bem como sua disponibilização em plataformas de acesso restrito ou com finalidade comercial.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S237g

Santos, Adelcio Machado dos

Gestão de políticas públicas: a dimensão estratégica do Estado. / Adelcio Machado dos Santos. – São Luís: Editora Novus, 2026.

79 f.: il. color.

Publicação digital (e-book) no formato PDF

ISBN: 978-65-84364-88-2

DOI: 10.29327/5932695

1. Políticas públicas. 2. Gestão pública. 3. Administração pública. 4. Governança. 5. Estado. I. Santos, Adelcio Machado dos. II. Título.

CDU: 35

Elaborado por José Marcelino Nascimento Veiga Júnior – CRB 13/320

CONSELHO EDITORIAL

Dr^a Anali Linhares Lima
M.Sc. Alan Jefferson Lima de Moraes
Dr. André Leonardo Demaison Medeiros Maia
Dr^a Anna Christina Sanazario de Oliveira
Dr^a Aurea Maria Barbosa de Sousa
Dr^a Camila Pinheiro Nobre
Dr. Claudio Alves Benassi
Dr. Cleiseano Emanuel da Silva Paniagua
Dr^a Claudiene Diniz da Silva
Dr. Diogo Guagliardo Neves
M.Sc. Eduardo Oliveira Pereira
Dr^a Elba Pereira Chaves
Dr. Elmo de Sena Ferreira Junior
M.Sc. Érica Mendonça Pinheiro
Dr. Fabio Antonio da Silva Arruda
M.Sc. Fernanda Tabita Barroso Zeidan
Dr. George Alberto da Silva Dias
Dr^a Gerbeli de Mattos Salgado Mochel
Dr^a Giselle Cutrim de Oliveira Santos
Dr^a Herlane de Olinda Vieira Barros
Dr^a Ivete Furtado Ribeiro Caldas
M.Sc. José Carlos Durans Pinheiro
M.Sc. Josiney Farias de Araújo

M.Sc. Julianno Pizzano Ayoub
Dr. Leonardo França da Silva
M.Sc. Lucianna Serfaty de Holanda
Dr^a Luciara Bilhalva Corrêa
Dr^a Luana Martins Cantanhede
Dr^a Maria Raimunda Chagas Silva
Dr^a Marina Bezerra Figueiredo
M.Sc. Mayanne Camara Serra
Dr^a Michela Costa Batista
Dr. Moisés dos Santos Rocha
Dr^a Priscila Xavier de Araújo
M.Sc. Ramaiany Carneiro Mesquita
Dr^a Rita de Cássia Silva de Oliveira
Dr. Saulo José Figueiredo Mendes
Dr^a Samantha Ariadne Alves de Freitas
Dr^a Sandra Imaculada Moreira Neto
M.Sc. Shirley Ribeiro Carvalho
Dr^a Sinara de Fátima Freire dos Santos
M.Sc. Tatiana Mendes Bacellar
Dr^a Thais Roseli Corrêa
Dr^a Thalita Karolline de Queiroz Pereira
M.Sc. Victor Crespo de Oliveira
Dr. Wellinton de Assunção
Dr. William de Jesus Ericeira Mochel Filho

Acesse www.editoranovus.com.br/corpo-editorial-2/ para conhecer os membros do Corpo Editorial

Parecer editorial e avaliação por pares

Os trabalhos que integram esta obra foram submetidos à apreciação do Conselho Editorial da Editora Novus e avaliados por pareceristas externos, por meio do sistema de revisão por pares (peer review), tendo sido considerados aptos para publicação.

Nota editorial: Trata-se de uma produção de caráter independente, na qual os direitos autorais permanecem sob a titularidade de seus respectivos autores. Eventualmente, alguns textos podem apresentar desdobramentos de pesquisas, comunicações ou trabalhos acadêmicos previamente apresentados ou defendidos, cabendo aos autores a observância rigorosa das boas práticas acadêmicas, especialmente no que se refere à prevenção do autoplágio. O conteúdo das obras é de responsabilidade exclusiva dos autores, não refletindo, necessariamente, o posicionamento da Editora Novus, dos organizadores, dos revisores ou dos membros do Conselho Editorial.

Livro dedicado a
Clony Capistrano Maia de Lima

“O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (Bobbio, 1992, p. 24).

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

PREÂMBULO

Em primeiro lugar, as transformações econômicas, sociais, políticas e tecnológicas que caracterizam as sociedades contemporâneas têm submetido o Estado a desafios de magnitude crescente. Problemas públicos cada vez mais complexos, interdependentes e dinâmicos exigem instituições capazes não apenas de executar atribuições legalmente estabelecidas, mas de interpretar cenários, estabelecer prioridades, coordenar interesses, mobilizar recursos e produzir respostas efetivas às demandas coletivas.

Nesse contexto, a gestão de políticas públicas assume posição central na compreensão do próprio papel do Estado, constituindo uma das principais expressões de sua capacidade de promover o desenvolvimento, assegurar direitos e produzir valor para a sociedade.

No entanto, a ação estatal não pode ser reduzida aos procedimentos administrativos, à execução orçamentária ou à supervisão formal de competências institucionais. Embora a legalidade permaneça como fundamento indispensável da Administração Pública, a complexidade da realidade contemporânea exige que a atuação governamental seja igualmente orientada por critérios de eficiência, eficácia, efetividade, transparência, responsabilidade e legitimidade democrática. Governar significa, cada vez mais, estabelecer relações coerentes entre objetivos públicos, capacidades institucionais, instrumentos de planejamento e resultados concretos.

Destarte, e nessa perspectiva que se insere a dimensão estratégica do Estado. Considerar o Estado sob uma ótica estratégica significa reconhecê-lo como agente capaz de formular projetos de desenvolvimento, definir prioridades coletivas, antecipar riscos, coordenar instituições e orientar recursos para a consecução de objetivos de interesse público.

Tal concepção não corresponde à defesa de um Estado necessariamente maior em extensão administrativa, mas de um Estado dotado de capacidade institucional suficiente para desempenhar adequadamente suas funções. A questão central desloca-se, portanto, da simples dimensão quantitativa da presença estatal para a qualidade, a coerência e a efetividade de sua atuação.

Contudo, a experiência histórica demonstra que as funções atribuídas ao Estado se modificaram profundamente ao longo do tempo. Do Estado liberal às experiências de proteção social, da consolidação das estruturas burocráticas às reformas gerenciais e, posteriormente, à emergência dos paradigmas contemporâneos de governança, diferentes concepções procuraram responder às necessidades políticas e administrativas de suas respectivas épocas. Esses modelos não devem ser compreendidos apenas como etapas sucessivas ou excludentes.

Na realidade institucional contemporânea, princípios burocráticos, mecanismos gerenciais e instrumentos de governança frequentemente coexistem, compondo arranjos administrativos complexos que buscam conciliar legalidade, profissionalização, eficiência, participação social e capacidade de entrega.

De outro vértice, no âmbito das políticas públicas, essa evolução revela uma mudança igualmente significativa. A atuação governamental passou a ser compreendida como um processo que envolve identificação de problemas, formação

de agendas, formulação de alternativas, decisão, implementação, monitoramento e avaliação. Cada uma dessas etapas pressupõe capacidades específicas e está sujeita à interação entre instituições, agentes políticos, burocracias, organizações sociais, setores econômicos e cidadãos.

Por conseguinte, a qualidade de uma política pública não depende exclusivamente da pertinência de sua formulação inicial, mas da capacidade de sustentá-la institucionalmente, coordená-la, financiá-la, executá-la e avaliar continuamente seus resultados.

Ademais, nesse processo, o planejamento governamental ocupa posição especialmente relevante. Planejar significa estabelecer relações entre o presente e o futuro, entre recursos disponíveis e objetivos pretendidos, entre limitações institucionais e possibilidades de transformação. No setor público, o planejamento adquire complexidade adicional por estar inserido em ambientes democráticos, submetido a restrições jurídicas, fiscais e políticas e condicionado pela multiplicidade de interesses existentes na sociedade.

A sua importância estratégica reside justamente na possibilidade de conferir direção à ação governamental, reduzir a fragmentação administrativa e criar condições para maior continuidade das políticas públicas.

Entretanto, planejamento isoladamente não assegura resultados. A capacidade estatal depende também da qualidade das instituições, da profissionalização da Administração Pública, da articulação federativa, da coordenação entre órgãos e setores governamentais, da disponibilidade de informações confiáveis e da existência de mecanismos adequados de governança. Problemas como desigualdade social, desenvolvimento regional, saúde, educação, segurança, infraestrutura, sustentabilidade ambiental e transformação tecnológica dificilmente podem ser enfrentados por estruturas administrativas fragmentadas ou por ações restritas a um único nível de governo.

A complexidade dos problemas contemporâneos exige integração, cooperação e capacidade permanente de coordenação.

Entrementes, o avanço das tecnologias digitais e da inteligência artificial introduz novas possibilidades e novos desafios para a gestão pública. A crescente disponibilidade de dados, os sistemas de monitoramento, a análise preditiva e os instrumentos digitais de interação com a sociedade ampliam a capacidade de compreender problemas, avaliar políticas e orientar decisões governamentais. A gestão baseada em evidências fortalece a possibilidade de substituir decisões predominantemente intuitivas por escolhas sustentadas em informações qualificadas.

Todavia, a inovação tecnológica também demanda atenção às questões relacionadas à proteção de dados, à transparência algorítmica, à inclusão digital, à segurança da informação e aos limites éticos da utilização de novas tecnologias pelo poder público.

Outrossim, a dimensão estratégica do Estado envolve o reconhecimento de que eficiência administrativa e legitimidade democrática são dimensões complementares. Políticas públicas não devem apenas produzir resultados; devem fazê-lo em conformidade com os princípios constitucionais, sob mecanismos de controle e responsabilização e em permanente diálogo com a sociedade. Transparência, participação social, controle institucional e accountability não

constituem obstáculos à gestão eficiente, mas componentes fundamentais de uma Administração Pública legitimamente orientada para o interesse coletivo.

Nesse sentido, a noção de valor público adquire importância particular. A finalidade última da gestão estatal não se encontra na simples manutenção de estruturas administrativas nem no cumprimento isolado de indicadores de desempenho, mas na produção de resultados socialmente relevantes. Serviços públicos de qualidade, redução de desigualdades, ampliação de oportunidades, proteção de direitos, desenvolvimento econômico sustentável, confiança institucional e fortalecimento democrático são expressões concretas da capacidade de o Estado transformar recursos públicos em benefícios para a coletividade.

Esta obra se desenvolve a partir dessa compreensão. Inicialmente, são examinados os fundamentos teóricos do Estado e da Administração Pública, recuperando sua evolução histórica, suas funções e os principais modelos administrativos que influenciaram a organização das instituições governamentais.

Em seguida, são abordados os fundamentos conceituais e operacionais da gestão de políticas públicas, o ciclo das políticas, o planejamento governamental e os instrumentos destinados ao monitoramento e à avaliação de resultados. A análise avança, posteriormente, para a dimensão estratégica propriamente dita, contemplando planejamento, governança, capacidade estatal, coordenação interinstitucional, articulação federativa, gestão baseada em evidências, inovação, transparência, controle social e accountability.

Mais do que reunir conceitos e instrumentos de Administração Pública, pretende-se oferecer uma reflexão acerca das condições necessárias para que o Estado cumpra adequadamente sua função na sociedade contemporânea. O desenvolvimento econômico e social, a efetivação dos direitos fundamentais e o fortalecimento da democracia dependem, em grande medida, da existência de instituições públicas capazes de estabelecer objetivos, formular políticas consistentes, coordenar atores, aprender com os resultados obtidos e adaptar-se às mudanças do ambiente social, econômico e tecnológico.

Pensar a gestão de políticas públicas a partir da dimensão estratégica do Estado significa, portanto, pensar sobre a própria capacidade coletiva de construir o futuro. As escolhas realizadas pelas instituições públicas produzem efeitos que ultrapassam governos e ciclos administrativos, influenciando oportunidades, direitos, condições de desenvolvimento e qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

Em última análise, fortalecer o Estado, nessa perspectiva, significa fortalecer sua capacidade de compreender os problemas da sociedade, estabelecer prioridades legítimas e transformar decisões públicas em resultados concretos, sustentáveis e socialmente relevantes.

Em epítome, sob essa perspectiva configura-se o convite à reflexão sobre a Administração Pública não apenas como atividade curial, mas como instrumento de transformação institucional e social.

Por final, compreender sua dimensão estratégica importa compreender que a qualidade do Estado se revela, em última instância, na sua capacidade de converter planejamento em ação, recursos em resultados, instituições em confiança e políticas públicas em efetiva promoção do interesse público.

RESUMO

A gestão de políticas públicas constitui um dos principais instrumentos por meio dos quais o Estado promove o desenvolvimento econômico, social e institucional, respondendo às demandas da sociedade e assegurando a efetivação dos direitos fundamentais. Esta monografia tem como objetivo analisar a gestão de políticas públicas sob a perspectiva da dimensão estratégica do Estado, destacando seus fundamentos teóricos, os modelos de administração pública, os instrumentos de planejamento governamental e os mecanismos de governança, transparência, controle social e accountability. A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza descritiva e explicativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental, fundamentada em pensadores clássicos e contemporâneos da Administração Pública, Ciência Política e Gestão Pública. Os resultados evidenciam que a capacidade estatal, o planejamento estratégico, a coordenação interinstitucional, a gestão baseada em evidências e a participação social constituem fatores essenciais para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas eficazes. Além disso, verifica-se que os avanços tecnológicos, especialmente relacionados ao governo digital e à inteligência artificial, ampliam as possibilidades de inovação na gestão pública, embora imponham novos desafios éticos, institucionais e regulatórios. Conclui-se que o fortalecimento da capacidade estatal e da governança pública representa condição indispensável para a construção de uma administração pública mais eficiente, transparente, inovadora e orientada para a geração de valor público, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e para o fortalecimento da democracia.

Palavras-chave: gestão de políticas públicas; Estado; administração pública; governança pública; planejamento estratégico.

ABSTRACT

Public policy management is one of the primary instruments through which the State promotes economic, social, and institutional development, responding to societal demands and ensuring the realization of fundamental rights. This monograph aims to analyze public policy management from the perspective of the State's strategic dimension, emphasizing its theoretical foundations, public administration models, governmental planning instruments, and mechanisms of governance, transparency, social oversight, and accountability. The study is characterized as qualitative, descriptive, and explanatory, based on a bibliographic review and documentary analysis supported by classical and contemporary literature in Public Administration, Political Science, and Public Management. The findings indicate that state capacity, strategic planning, interinstitutional coordination, evidence-based management, and social participation are essential factors for the formulation, implementation, and evaluation of effective public policies. Furthermore, technological advances, particularly those related to digital government and artificial intelligence, expand opportunities for innovation in public management while creating new ethical, institutional, and regulatory challenges. It is concluded that strengthening state capacity and public governance is essential for building a more efficient, transparent, innovative, and results-oriented public administration capable of generating public value, promoting sustainable development, and reinforcing democratic institutions.

Keywords: public policy management; State; public administration; public governance.; strategic planning.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	13
INTRODUÇÃO	
 CAPÍTULO 2.....	16
O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS	
<i>Evolução histórica do Estado Moderno.....</i>	<i>17</i>
<i>As funções do Estado na Sociedade Contemporânea.....</i>	<i>20</i>
<i>Modelos de administração pública.....</i>	<i>26</i>
<i>O papel estratégico do Estado no desenvolvimento econômico e social.....</i>	<i>29</i>
 CAPÍTULO 3.....	33
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E OPERACIONAIS	
<i>Conceitos e evolução das políticas públicas.....</i>	<i>34</i>
<i>O ciclo das políticas públicas.....</i>	<i>37</i>
<i>Planejamento governamental e gestão estratégica.....</i>	<i>41</i>
<i>Instrumentos de gestão pública e os indicadores de desempenho e avaliação de resultados.....</i>	<i>44</i>
 CAPÍTULO 4	48
A DIMENSÃO ESTRATÉGICA DO ESTADO NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
<i>O planejamento estratégico governamental.....</i>	<i>49</i>
<i>Governança pública e capacidade estatal.....</i>	<i>52</i>
<i>Coordenação interinstitucional e articulação federativa</i>	<i>56</i>
<i>Gestão baseada em evidências e inovação no setor público</i>	<i>59</i>
<i>Transparência, controle social e accountability.....</i>	<i>63</i>
 CAPÍTULO 5.....	67
CONSIDERAÇÕES FINAIS	
REFERÊNCIAS	70



CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

A gestão de políticas públicas constitui um dos principais instrumentos por meio dos quais o Estado busca responder às demandas sociais, promover o desenvolvimento econômico e assegurar a efetivação dos direitos previstos na ordem constitucional. Em um cenário marcado pela crescente complexidade dos problemas públicos, pela ampliação das expectativas da sociedade em relação aos serviços estatais e pelas constantes transformações políticas, econômicas e tecnológicas, a capacidade do Estado de formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas tornou-se um elemento estratégico para a promoção do desenvolvimento sustentável e da boa governança. Nesse contexto, a gestão das políticas públicas deixa de ser compreendida apenas como um conjunto de procedimentos administrativos e passa a representar uma dimensão essencial da capacidade estatal, envolvendo planejamento, coordenação, tomada de decisão, alocação eficiente de recursos e geração de valor público.

A evolução das funções desempenhadas pelo Estado ao longo da história demonstra que sua atuação sempre esteve condicionada às demandas impostas pelo contexto social, político e econômico de cada período. Do Estado liberal, caracterizado por uma intervenção mínima na economia e na sociedade, passando pelo Estado de Bem-Estar Social, marcado pela ampliação das responsabilidades governamentais na oferta de direitos sociais, até o Estado contemporâneo, orientado por princípios de governança, eficiência e inovação, observa-se uma transformação significativa na forma como a administração pública organiza suas ações e estrutura seus mecanismos de gestão. Essa evolução evidencia que a atuação estatal não pode mais ser analisada apenas sob a perspectiva normativa ou burocrática, mas deve ser compreendida como um processo estratégico capaz de integrar planejamento governamental, capacidade institucional, participação social e resultados concretos para a população.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representou um marco decisivo na redefinição do papel do Estado ao estabelecer um amplo conjunto de direitos sociais e ao atribuir ao poder público responsabilidades relacionadas à educação, saúde, assistência social, segurança pública, meio ambiente, infraestrutura, desenvolvimento regional e redução das desigualdades. A partir desse novo desenho constitucional, ampliou-se significativamente a necessidade de aperfeiçoamento da gestão pública, uma vez que a expansão das competências estatais passou a exigir mecanismos mais eficientes de planejamento, coordenação e avaliação das políticas governamentais. Além disso, o fortalecimento dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência conso-

lidou uma agenda voltada para a profissionalização da administração pública e para o aprimoramento da capacidade estatal de produzir resultados.

Nas últimas décadas, diversas reformas administrativas buscaram modernizar a gestão pública brasileira, incorporando conceitos oriundos da Nova Gestão Pública (New Public Management), da governança pública e da gestão por resultados. Tais reformas enfatizaram aspectos como descentralização administrativa, planejamento estratégico, avaliação de desempenho, transparência, accountability e participação cidadã. Embora esses avanços tenham contribuído para elevar os padrões de gestão em diferentes esferas governamentais, persistem desafios relacionados à fragmentação das políticas públicas, à baixa coordenação entre instituições, à descontinuidade administrativa, às limitações da capacidade técnica e financeira dos entes federativos e às dificuldades de implementação de políticas integradas capazes de enfrentar problemas públicos cada vez mais complexos.

A crescente interdependência entre fatores econômicos, sociais, ambientais e tecnológicos reforça a necessidade de compreender a gestão de políticas públicas como um processo estratégico que transcende a simples execução de programas governamentais. Questões como mudanças climáticas, envelhecimento populacional, desigualdades regionais, transformação digital, inovação tecnológica, segurança alimentar, sustentabilidade e inclusão social demandam respostas articuladas, baseadas em evidências científicas e sustentadas por instituições públicas capazes de coordenar diferentes atores e níveis de governo. Nesse sentido, o fortalecimento da capacidade estatal torna-se um requisito indispensável para que o Estado exerça sua função de articulador do desenvolvimento e promotor do interesse público.

A literatura contemporânea sobre gestão pública destaca que a efetividade das políticas públicas depende não apenas da existência de recursos financeiros ou de marcos legais adequados, mas também da qualidade das instituições, da competência dos gestores públicos, da capacidade de planejamento de longo prazo e da articulação entre governo, sociedade civil, setor privado e organismos internacionais. Autores como Peter Drucker, Michael Porter, Christopher Hood, Mark Moore, B. Guy Peters, Luiz Carlos Bresser-Pereira e Carlos Matus contribuíram significativamente para ampliar a compreensão da gestão estratégica aplicada ao setor público, evidenciando que o desempenho estatal resulta da integração entre capacidade administrativa, liderança, inovação, coordenação institucional e avaliação permanente dos resultados alcançados.

Nesse cenário, o conceito de capacidade estatal assume especial relevância ao representar o conjunto de competências técnicas, administrativas, políticas e institucionais que permitem ao Estado formular e implementar políticas públicas de forma eficaz. A capacidade estatal envolve dimensões relacionadas à governança, coordenação intergovernamental, gestão de pessoas, planejamento orçamentário, uso de informações estratégicas, transformação digital e monitoramento de resultados. Quanto maior a capacidade institucional do Estado, maiores são as possibilidades de produzir políticas públicas consistentes, reduzir desperdícios de recursos, ampliar a eficiência administrativa e fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas.

Outrossim, a incorporação de tecnologias digitais e da inteligência artificial vem modificando profundamente os processos decisórios na administração pú-

blica. Ferramentas de análise de dados, sistemas de monitoramento em tempo real, plataformas digitais de participação cidadã e modelos preditivos baseados em grandes volumes de informações possibilitam maior precisão na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. A utilização dessas tecnologias favorece a gestão baseada em evidências, reduz assimetrias de informação e amplia a capacidade dos gestores públicos de antecipar problemas, identificar prioridades e otimizar a alocação de recursos públicos. Entretanto, tais avanços também impõem desafios relacionados à proteção de dados, à ética no uso de algoritmos, à inclusão digital e ao fortalecimento das competências técnicas dos servidores públicos.

Diante desse contexto, torna-se relevante analisar a gestão de políticas públicas sob a perspectiva da dimensão estratégica do Estado, compreendendo que a atuação governamental depende de capacidades organizacionais que extrapolam a execução burocrática das políticas. A adoção de práticas de planejamento estratégico, governança pública, gestão por resultados, inovação e avaliação contínua representa um fator determinante para que o Estado consiga responder às demandas sociais com maior eficiência, efetividade e legitimidade. Mais do que administrar recursos, a gestão estratégica busca produzir valor público, fortalecer a democracia, ampliar a qualidade dos serviços prestados e promover o desenvolvimento econômico e social de forma sustentável.

A presente monografia parte do seguinte problema de pesquisa: de que maneira a gestão estratégica das políticas públicas contribui para o fortalecimento da capacidade do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, social e institucional? Como hipótese orientadora, considera-se que a adoção de instrumentos de planejamento estratégico, governança pública, coordenação institucional e gestão baseada em evidências fortalece a capacidade estatal, amplia a efetividade das políticas públicas e melhora a qualidade da prestação de serviços à sociedade.

Metodologicamente, o estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, de caráter descritivo e explicativo, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental. A pesquisa fundamenta-se em obras clássicas e contemporâneas da Administração Pública, Ciência Política e Gestão Pública, bem como em documentos legais e institucionais, incluindo a Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e estudos produzidos por organismos nacionais e internacionais. Essa abordagem possibilita integrar diferentes perspectivas teóricas e analíticas sobre o papel estratégico do Estado na condução das políticas públicas.

O objetivo geral consiste em analisar a gestão de políticas públicas como dimensão estratégica do Estado, destacando seus fundamentos conceituais, instrumentos de planejamento, mecanismos de governança e desafios contemporâneos. Como objetivos específicos, busca-se: compreender a evolução das funções do Estado e dos modelos de administração pública; discutir os principais referenciais teóricos relacionados à gestão de políticas públicas; analisar o ciclo das políticas públicas e os instrumentos de planejamento governamental; examinar a importância da governança, da capacidade estatal e da gestão por resultados; e identificar os desafios impostos pela transformação digital, pela inovação e pela necessidade de fortalecimento institucional na administração pública brasileira.



CAPÍTULO 2

O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A compreensão da gestão de políticas públicas exige, inicialmente, a análise dos fundamentos teóricos que sustentam a existência e a atuação do Estado, bem como dos modelos de administração pública desenvolvidos ao longo da história. O Estado constitui a principal instituição responsável pela organização da vida em sociedade, pela promoção do interesse público e pela garantia dos direitos fundamentais, assumindo funções que variam conforme o contexto histórico, político, econômico e social. Nesse sentido, compreender sua evolução e suas diferentes formas de atuação torna-se indispensável para analisar a dimensão estratégica das políticas públicas e os mecanismos de gestão que orientam a ação governamental.

Além da evolução histórica do Estado, este capítulo discute as transformações ocorridas na Administração Pública, evidenciando como diferentes modelos administrativos influenciaram a organização do setor público e a prestação de serviços à sociedade. A passagem do modelo patrimonialista para a burocracia weberiana e, posteriormente, para a Nova Gestão Pública e a Governança Pública demonstra que a administração estatal deixou de concentrar seus esforços apenas no cumprimento de normas legais, incorporando princípios relacionados à eficiência, eficácia, transparência, inovação, participação social e geração de valor público. Essas mudanças refletem a necessidade de adaptação do Estado às novas demandas impostas pela sociedade contemporânea.

. A atuação estatal ultrapassa a simples regulação das relações sociais, abrangendo o planejamento estratégico, a formulação de políticas públicas, a coordenação de ações governamentais e a indução do desenvolvimento sustentável. Assim, serão analisadas as diferentes concepções sobre o papel do Estado, desde as perspectivas liberais até as abordagens que defendem um Estado desenvolvimentista, estrategista e promotor da governança, evidenciando como essas correntes influenciam a formulação e a implementação das políticas públicas.

Por fim, o capítulo busca estabelecer as bases conceituais que orientarão as discussões desenvolvidas ao longo desta monografia. Ao compreender a evolução do Estado, as características dos modelos de administração pública e a ampliação de suas funções estratégicas, torna-se possível analisar de forma mais consistente os desafios da gestão de políticas públicas no contexto contemporâneo. Dessa maneira, os referenciais teóricos apresentados servirão de fundamento para a compreensão dos instrumentos de planejamento, governança e gestão

estratégica que serão discutidos nos capítulos subsequentes, evidenciando a importância da capacidade estatal para a produção de políticas públicas eficazes, eficientes e socialmente legítimas.

Evolução histórica do Estado Moderno

A compreensão da evolução histórica do Estado moderno constitui um dos pilares fundamentais para a análise da gestão das políticas públicas e da administração estatal. O Estado, enquanto organização política soberana, não surgiu de forma espontânea nem assumiu, desde sua origem, as características institucionais que atualmente o definem. Sua conformação resultou de um longo processo histórico marcado por transformações políticas, econômicas, sociais, jurídicas e culturais que remodelaram as formas de organização do poder (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998). Ao longo dos séculos, o Estado deixou de representar uma estrutura patrimonial vinculada à autoridade pessoal dos monarcas para tornar-se uma instituição dotada de racionalidade administrativa, legitimidade jurídica e responsabilidade perante a sociedade. Esse processo explica não apenas a consolidação dos governos nacionais, mas também a própria evolução da administração pública e das políticas governamentais.

Durante a Idade Média, predominava na Europa o sistema feudal, caracterizado pela fragmentação do poder político e pela inexistência de uma autoridade central capaz de exercer soberania sobre todo o território. O poder encontrava-se distribuído entre senhores feudais, monarquias locais e a Igreja Católica, que exercia forte influência sobre as decisões políticas e jurídicas. Nessa configuração, inexistia a noção contemporânea de Estado, uma vez que o exercício do poder era descentralizado e baseado em relações pessoais de dependência e fidelidade. Conforme observa Anderson (2016), o feudalismo estruturava-se sobre uma complexa rede de vínculos de suserania e vassalagem, dificultando a construção de instituições centralizadas e permanentes.

A crise do sistema feudal, intensificada entre os séculos XIV e XVI, representou um momento decisivo para a formação do Estado moderno. Diversos fatores contribuíram para essa transformação, entre eles o fortalecimento do comércio, o crescimento das cidades, a expansão da burguesia mercantil, a consolidação das economias monetárias e o enfraquecimento da autoridade feudal. Por outro lado, o desenvolvimento dos exércitos permanentes e da arrecadação tributária possibilitou aos reis ampliar seu poder político, reduzindo progressivamente a autonomia dos senhores feudais. Segundo Tilly (1996), a necessidade de financiar guerras e organizar estruturas militares permanentes impulsionou a construção das primeiras burocracias estatais, consolidando mecanismos administrativos que posteriormente caracterizariam os Estados nacionais.

Nesse contexto, emerge o absolutismo monárquico como primeira configuração institucional do Estado moderno. O absolutismo concentrou o poder político nas mãos do soberano, que passou a exercer autoridade sobre um território delimitado e sobre uma população submetida às mesmas normas jurídicas. A centralização administrativa, a criação de sistemas fiscais nacionais e a organização de forças militares permanentes constituíram elementos essenciais desse período. Embora o absolutismo tenha sido frequentemente associado ao exercício autoritário do poder, diversos estudiosos reconhecem sua importância

para a formação das instituições estatais modernas. Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) afirmam que o Estado moderno nasce justamente quando o poder político deixa de ser fragmentado e passa a ser monopolizado por uma autoridade soberana.

A formulação teórica do Estado moderno encontrou importante fundamento na obra de Nicolau Maquiavel, considerado um dos primeiros pensadores a analisar a política de forma autônoma em relação à moral e à religião. Em *O Príncipe*, publicado em 1532, Maquiavel defende que a estabilidade do Estado depende da capacidade do governante de preservar a ordem, garantir a segurança e assegurar a unidade política. Para o autor, a manutenção do poder exige prudência, estratégia e adaptação às circunstâncias históricas, inaugurando uma perspectiva realista da política que influenciaria profundamente a ciência política moderna (Maquiavel, 2004).

Outro marco decisivo para a consolidação do conceito de Estado foi a obra de Thomas Hobbes. Em *Leviatã*, publicada em 1651, Hobbes parte da hipótese do estado de natureza, caracterizado pela ausência de autoridade política e pela permanente insegurança entre os indivíduos. Para superar esse cenário, os homens estabelecem um contrato social mediante o qual transferem sua liberdade ao soberano, responsável por garantir a paz e a ordem coletiva. Dessa forma, o Estado surge como instituição indispensável para assegurar a convivência social e evitar o retorno ao conflito permanente (Hobbes, 2014).

Em contraposição à concepção absolutista de Hobbes, John Locke desenvolve uma teoria liberal do Estado fundamentada na proteção dos direitos naturais dos indivíduos. Para Locke (1998), a finalidade do governo consiste em preservar a vida, a liberdade e a propriedade, sendo legítimo apenas enquanto atua conforme o consentimento dos governados. Caso o Estado viole esses direitos, a população possui o direito de resistência. As ideias lockeanas exerceram profunda influência sobre o constitucionalismo moderno, especialmente na Revolução Gloriosa inglesa, na Independência dos Estados Unidos e na formulação dos princípios liberais que passaram a orientar a organização estatal.

Posteriormente, Jean-Jacques Rousseau amplia o debate sobre a legitimidade do poder político ao defender que a soberania pertence ao povo e deve ser exercida por meio da vontade geral. Em *Do Contrato Social*, Rousseau (2011) argumenta que a autoridade estatal somente é legítima quando expressa os interesses coletivos da sociedade, estabelecendo uma relação direta entre democracia, cidadania e organização política. Sua concepção tornou-se uma das principais referências filosóficas da Revolução Francesa e influenciou decisivamente os modelos democráticos contemporâneos.

A consolidação do Estado liberal, entre os séculos XVIII e XIX, representou uma nova etapa da evolução estatal. Inspirado pelos princípios do Iluminismo e pelas revoluções burguesas, esse modelo defendia a limitação do poder governamental, a proteção da propriedade privada, a liberdade econômica e a igualdade formal perante a lei. Smith (1996), ao defender a livre iniciativa e a mínima intervenção estatal na economia, tornou-se um dos principais expoentes desse paradigma. O Estado liberal assumia funções restritas, concentrando-se na defesa nacional, na segurança pública, na justiça e na proteção dos contratos.

Entretanto, o avanço da industrialização revelou profundas desigualdades sociais que colocaram em evidência as limitações do liberalismo clássico. As con-

dições precárias de trabalho, a concentração de renda e a exclusão social impulsionaram movimentos operários e estimularam o surgimento de novas concepções sobre o papel do Estado. Marx e Engels (2010) interpretaram o Estado como instrumento de dominação das classes economicamente dominantes, defendendo que sua estrutura refletia os interesses da burguesia. Embora suas análises possuam caráter crítico, exerceram significativa influência sobre os debates acerca da intervenção estatal e das políticas sociais.

Ao longo do século XX, especialmente após a Grande Depressão de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, consolida-se o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). Nesse modelo, o Estado amplia significativamente suas responsabilidades, assumindo funções relacionadas à educação, saúde, previdência social, assistência, habitação e regulação econômica. Keynes (1996) fundamenta teoricamente essa ampliação ao defender que a intervenção estatal constitui instrumento essencial para corrigir falhas de mercado, estimular o emprego e promover estabilidade econômica. O Estado deixa de atuar apenas como regulador para assumir papel ativo no desenvolvimento econômico e na promoção da justiça social.

Paralelamente às transformações econômicas, desenvolvem-se importantes estudos sobre a organização administrativa do Estado. Weber (1999) apresenta a burocracia como modelo racional de administração pública, fundamentada na legalidade, na impessoalidade, na hierarquia funcional e na profissionalização dos servidores públicos. Para Weber, a burocracia representa a forma organizacional mais eficiente para administrar Estados complexos, substituindo relações patrimonialistas por estruturas baseadas em normas, competências e procedimentos formais. Sua contribuição permanece central para a compreensão da administração pública contemporânea.

Na segunda metade do século XX, o crescimento das estruturas governamentais e as crises fiscais enfrentadas por diversos países impulsionaram reformas administrativas inspiradas na chamada Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Hood (1991) defendeu a incorporação de práticas gerenciais oriundas do setor privado, enfatizando eficiência, descentralização, avaliação de desempenho, foco em resultados e qualidade dos serviços públicos. Essas reformas buscaram reduzir custos administrativos e aumentar a capacidade de resposta do Estado diante das demandas sociais.

Entretanto, as limitações da Nova Gestão Pública evidenciaram que a administração estatal não poderia ser compreendida apenas sob a lógica da eficiência econômica. A partir dos anos 1990, fortalece-se o paradigma da governança pública, que enfatiza cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil, participação social, transparência e accountability. Segundo Peters e Pierre (2005), governar passou a significar coordenar múltiplos atores e instituições, exigindo capacidades políticas e administrativas que ultrapassem os modelos burocráticos tradicionais.

No contexto brasileiro, a evolução do Estado apresenta características próprias. Desde o período colonial, observa-se forte presença do patrimonialismo, fenômeno analisado por Faoro (2001), segundo o qual os interesses públicos frequentemente se confundiam com interesses privados das elites dirigentes. Essa herança institucional influenciou profundamente a organização da administração pública brasileira, dificultando a consolidação de estruturas burocráticas profissionalizadas.

A partir da década de 1930, especialmente durante o governo de Getúlio Vargas, inicia-se um processo de modernização administrativa voltado para a construção de uma burocracia estatal mais técnica e centralizada. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, representou um marco na profissionalização da administração pública nacional. Conforme observa Bresser-Pereira (1998), esse período estabeleceu as bases da burocracia racional-legal no Brasil, ainda que convivendo com práticas patrimonialistas persistentes.

A Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova etapa da evolução estatal brasileira ao consolidar o Estado Democrático de Direito e ampliar significativamente os direitos sociais. A Carta Magna redefine o papel do Estado, atribuindo-lhe responsabilidades relacionadas à universalização das políticas públicas e fortalecendo princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Posteriormente, a Reforma Gerencial conduzida em 1995 buscou incorporar princípios da gestão por resultados, descentralização administrativa e fortalecimento da governança pública, conforme proposto por Bresser-Pereira (1998).

Nas últimas décadas, novas transformações vêm redefinindo o papel do Estado diante dos desafios da globalização, das mudanças climáticas, da transformação digital e da crescente complexidade dos problemas públicos. A incorporação de tecnologias digitais, inteligência artificial, análise de grandes bases de dados e governo eletrônico amplia as possibilidades de formulação e implementação de políticas públicas baseadas em evidências. Ao mesmo tempo, aumenta a necessidade de fortalecer capacidades estatais relacionadas ao planejamento estratégico, coordenação interinstitucional, gestão de riscos e inovação pública (Mazzucato, 2018).

Alguns estudos recentes destacam que os Estados mais bem-sucedidos no enfrentamento de crises contemporâneas são aqueles que desenvolveram elevada capacidade institucional, planejamento estratégico e coordenação entre diferentes níveis de governo. Evans (1995) denomina esse fenômeno de “autonomia inserida”, caracterizando Estados capazes de combinar burocracias profissionais com intensa interação junto à sociedade e aos setores produtivos. Essa perspectiva reforça que o desenvolvimento econômico e social depende não apenas da existência de mercados eficientes, mas também de instituições públicas robustas, capazes de formular estratégias de longo prazo. Atualmente, o Estado é chamado não apenas a garantir direitos e prestar serviços, mas também a coordenar políticas públicas, promover inovação, enfrentar desafios globais e induzir o desenvolvimento sustentável. Compreender essa trajetória histórica permite reconhecer que a gestão estratégica das políticas públicas representa resultado de um longo processo de amadurecimento institucional, no qual a capacidade estatal constitui elemento central para a efetividade da ação governamental.

As funções do Estado na Sociedade Contemporânea

A compreensão das funções desempenhadas pelo Estado na sociedade contemporânea constitui um dos pilares para a análise da gestão de políticas públicas e da administração pública moderna. Desde o surgimento do Estado moderno, sua atuação deixou de restringir-se à manutenção da ordem e da segurança

para incorporar responsabilidades relacionadas ao desenvolvimento econômico, à promoção do bem-estar social, à redução das desigualdades, à proteção dos direitos fundamentais e à regulação das relações entre os diversos atores da sociedade. Esse processo de ampliação das atribuições estatais acompanhou as transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas ao longo dos séculos XIX, XX e XXI, evidenciando que o Estado exerce papel central na organização da vida coletiva e na construção das condições necessárias ao desenvolvimento das nações (Dallari, 2016). Assim, compreender suas funções significa compreender também a forma como as políticas públicas são concebidas, implementadas e avaliadas no contexto das democracias contemporâneas.

Sob a perspectiva da teoria política, o Estado pode ser entendido como a organização jurídico-política dotada de soberania responsável por exercer autoridade sobre determinado território e população. Para Bobbio (2000), o Estado representa a instituição política por excelência, incumbida de assegurar a convivência social mediante a criação e aplicação das normas jurídicas, garantindo estabilidade institucional e legitimidade ao exercício do poder. De forma semelhante, Dallari (2016) afirma que o Estado constitui uma organização permanente destinada à consecução do bem comum, possuindo como elementos fundamentais o povo, o território e o governo soberano. Essa concepção evidencia que a atuação estatal não se limita ao exercício coercitivo do poder, mas compreende um conjunto de funções orientadas à promoção dos interesses coletivos e à preservação da ordem democrática.

Historicamente, as funções atribuídas ao Estado variaram conforme as concepções predominantes em cada período. Durante o liberalismo clássico, predominante entre os séculos XVIII e XIX, defendia-se um Estado mínimo, cuja atuação deveria restringir-se à segurança interna, à defesa nacional, à administração da justiça e à proteção da propriedade privada. Adam Smith (1996) sustentava que a livre atuação dos mercados seria suficiente para promover o crescimento econômico, cabendo ao Estado apenas desempenhar funções essenciais relacionadas à proteção da sociedade contra ameaças externas, à manutenção da ordem pública e à realização de obras que não despertassem interesse da iniciativa privada. Essa perspectiva influenciou profundamente a organização das instituições públicas durante a consolidação do capitalismo industrial.

Entretanto, as profundas desigualdades sociais produzidas pelo desenvolvimento do capitalismo, associadas às crises econômicas do início do século XX, especialmente a Grande Depressão de 1929, impulsionaram a expansão das funções estatais. As contribuições de Keynes (1996) demonstraram que o mercado não era capaz de garantir, por si só, o pleno emprego e a estabilidade econômica, defendendo uma atuação mais ativa do Estado por meio de políticas fiscais, investimentos públicos e regulação econômica. A partir desse período consolidou-se o chamado Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), caracterizado pela ampliação das responsabilidades governamentais na oferta de educação, saúde, previdência social, assistência social, infraestrutura e políticas de desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, Marshall (1967) destaca que a ampliação dos direitos sociais representou uma etapa fundamental da evolução da cidadania moderna. Segundo o autor, após a consolidação dos direitos civis e políticos, tornou-se indispensável assegurar direitos sociais capazes de garantir condições mínimas de igualdade entre os cidadãos. Dessa forma, o Estado passou a assumir funções

redistributivas, buscando reduzir desigualdades econômicas e promover inclusão social por meio de políticas públicas universais e focalizadas. Essa concepção permanece como um dos fundamentos das constituições democráticas contemporâneas, incluindo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente o papel do Estado ao estabelecer um conjunto abrangente de direitos sociais e ao atribuir ao poder público responsabilidades relacionadas à educação, saúde, assistência social, previdência, cultura, meio ambiente, segurança pública, desenvolvimento regional e proteção dos grupos socialmente vulneráveis (Brasil, 1988). O texto constitucional consagrou ainda princípios fundamentais da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, reforçando a necessidade de uma gestão pública orientada pelo interesse coletivo e pela efetividade das políticas públicas.

Além da prestação direta de serviços públicos, uma das principais funções exercidas pelo Estado contemporâneo consiste na regulação das atividades econômicas e sociais. Conforme destaca Di Pietro (2023), o Estado regulador atua estabelecendo normas, fiscalizando mercados, promovendo a concorrência, protegendo consumidores e assegurando o equilíbrio entre interesses públicos e privados. Essa função tornou-se particularmente relevante em setores estratégicos, como energia, telecomunicações, transporte, saúde suplementar e serviços financeiros, nos quais a atuação das agências reguladoras busca garantir qualidade, eficiência e universalização dos serviços prestados.

Outra função essencial corresponde à promoção do desenvolvimento econômico. Evans (1995) demonstra que os países que alcançaram elevados níveis de desenvolvimento combinaram mercados dinâmicos com Estados institucionalmente fortes e tecnicamente capacitados. Em sua teoria do Estado desenvolvimentista, o autor argumenta que a capacidade estatal não depende apenas da existência de burocracias eficientes, mas também da construção de relações cooperativas entre governo, setor produtivo e sociedade civil. Essa perspectiva rompe com a dicotomia entre Estado e mercado, evidenciando que ambos podem atuar de forma complementar na promoção do crescimento econômico e da inovação.

No contexto latino-americano, Bresser-Pereira (2009) ressalta que o Estado desempenha papel estratégico na indução do desenvolvimento nacional, especialmente em economias periféricas sujeitas às instabilidades do mercado internacional. Segundo o autor, políticas industriais, investimentos em infraestrutura, fortalecimento das instituições públicas e planejamento estratégico constituem instrumentos indispensáveis para ampliar a competitividade econômica e reduzir desigualdades estruturais. Essa abordagem reforça a importância da capacidade estatal como elemento central da gestão pública contemporânea.

Além da função econômica, o Estado exerce relevante papel na promoção da justiça social. Conforme Sen (2010), o desenvolvimento deve ser compreendido como expansão das liberdades humanas, exigindo que o Estado atue na remoção das diversas formas de privação que limitam as capacidades individuais. Assim, políticas públicas voltadas para educação, saúde, segurança alimentar, habitação, geração de emprego e proteção ambiental tornam-se instrumentos fundamentais para ampliar oportunidades e promover inclusão social. Sob essa perspectiva, a atuação estatal não se limita à distribuição de recursos, mas envol-

ve a criação de condições institucionais capazes de favorecer o desenvolvimento humano sustentável.

Nas últimas décadas, as transformações decorrentes da globalização, da revolução digital e da crescente complexidade dos problemas públicos ampliaram ainda mais as funções desempenhadas pelo Estado. Questões como mudanças climáticas, pandemias, migrações internacionais, segurança cibernética, inteligência artificial, proteção de dados, sustentabilidade e governança global exigem respostas coordenadas que ultrapassem os limites tradicionais da administração pública. Como observa Castells (2020), os Estados contemporâneos precisam atuar em redes colaborativas, articulando diferentes níveis de governo, organizações internacionais, setor privado e sociedade civil para enfrentar desafios que transcendem fronteiras nacionais.

Dallari (2016) pontua que essas mudanças também alteraram a forma como se compreende o papel da administração pública. Se anteriormente predominava uma visão centrada na execução burocrática de normas e procedimentos, atualmente a literatura enfatiza a necessidade de fortalecer capacidades estatais relacionadas ao planejamento estratégico, coordenação interinstitucional, inovação, transformação digital e gestão baseada em evidências. Nesse cenário, as funções do Estado passam a ser avaliadas não apenas pela quantidade de serviços oferecidos, mas principalmente pela capacidade de produzir valor público, promover desenvolvimento sustentável e responder de maneira eficiente às demandas da sociedade.

A crescente complexidade dos desafios enfrentados pelas sociedades contemporâneas impulsionou uma redefinição das funções desempenhadas pelo Estado. A partir da década de 1990, o debate sobre administração pública passou a incorporar conceitos relacionados à governança pública, deslocando o foco de uma atuação exclusivamente hierárquica para modelos baseados na coordenação, na cooperação interinstitucional e na participação de múltiplos atores sociais. Conforme Peters (2019), governar deixou de significar apenas exercer autoridade por meio de estruturas burocráticas tradicionais, passando a envolver a articulação entre governo, setor privado, organizações da sociedade civil e organismos internacionais. Nesse contexto, a função estatal amplia-se para além da provisão direta de bens e serviços, assumindo o papel de coordenador de redes colaborativas voltadas à produção de valor público.

Essa perspectiva aproxima-se da concepção de governança pública desenvolvida por Osborne (2010), segundo a qual a administração pública contemporânea deve ser orientada pela integração entre instituições, pela inovação e pela coprodução de políticas públicas. O Estado deixa de atuar como único provedor de soluções para tornar-se um agente capaz de mobilizar competências, recursos e conhecimentos distribuídos entre diferentes setores da sociedade. Isso não implica a redução da responsabilidade estatal, mas sua reconfiguração em direção a formas mais flexíveis, participativas e orientadas por resultados. A efetividade das políticas públicas passa, assim, a depender da capacidade de coordenação, negociação e liderança exercida pelas instituições governamentais.

Nesse cenário, ganha destaque o conceito de capacidade estatal, entendido como o conjunto de competências políticas, administrativas, técnicas e institucionais que permitem ao Estado formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas de maneira eficaz. Gomide e Pires (2014) argumentam que a

capacidade estatal constitui um dos principais fatores explicativos do desempenho governamental, pois envolve tanto a dimensão técnico-administrativa — relacionada à qualificação da burocracia, aos sistemas de planejamento e à disponibilidade de recursos — quanto a dimensão político-relacional, que diz respeito à articulação entre Estado, sociedade e atores econômicos. Um Estado dotado de elevada capacidade institucional possui melhores condições para responder às demandas sociais, coordenar políticas intersetoriais e enfrentar crises complexas.

A pandemia de COVID-19 evidenciou de forma inequívoca a importância dessa capacidade estatal. Os países que apresentavam sistemas públicos organizados, planejamento governamental consistente, infraestrutura tecnológica e elevada coordenação entre instituições responderam com maior rapidez aos desafios sanitários, econômicos e sociais impostos pela crise. Esse episódio reforçou a compreensão de que determinadas funções do Estado são insubstituíveis, especialmente aquelas relacionadas à proteção da vida, à coordenação das políticas de saúde pública, à assistência social, ao financiamento de pesquisas científicas e à manutenção da estabilidade econômica. Como destacam a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2023) e o Banco Mundial (2024), fortalecer as capacidades governamentais tornou-se prioridade para aumentar a resiliência dos países diante de crises futuras.

Contrariando a visão segundo a qual o Estado apenas corrige falhas de mercado, Mazzucato (2014) demonstra que diversas inovações tecnológicas responsáveis por transformar a economia mundial resultaram de investimentos públicos de longo prazo. Em sua concepção do Estado empreendedor, a autora sustenta que governos desempenham papel decisivo na indução da inovação ao assumir riscos que dificilmente seriam enfrentados exclusivamente pelo setor privado. Investimentos em universidades, centros de pesquisa, infraestrutura científica, energias renováveis, tecnologias digitais e saúde pública ilustram como a atuação estatal pode impulsionar o desenvolvimento econômico e ampliar a competitividade nacional.

Essa função estratégica também se manifesta na formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável. A aprovação da Agenda 2030 das Nações Unidas consolidou um novo paradigma de atuação estatal baseado na integração entre crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental. Os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecem metas que dependem diretamente da atuação coordenada dos governos, exigindo planejamento de longo prazo, cooperação federativa, transparência, participação social e capacidade institucional para sua implementação (Organização das Nações Unidas, 2015). Assim, o Estado contemporâneo assume a responsabilidade de conciliar desenvolvimento econômico com sustentabilidade ambiental e justiça social, reforçando sua dimensão estratégica.

Paralelamente, a transformação digital vem alterando profundamente a forma como o Estado desempenha suas funções. A incorporação de tecnologias da informação, inteligência artificial, análise de grandes bases de dados (*big data*), computação em nuvem e automação de processos tem possibilitado maior eficiência administrativa, redução de custos, melhoria da prestação de serviços públicos e ampliação da transparência governamental. Conforme a OCDE (2023), governos digitais fortalecem a capacidade de tomada de decisão baseada em evidências, permitindo maior precisão na identificação de problemas públicos e na avaliação dos resultados das políticas implementadas. Todavia, essas inova-

ções também impõem desafios relacionados à segurança cibernética, à proteção de dados pessoais, à inclusão digital e à ética no uso de algoritmos, exigindo novos mecanismos regulatórios e institucionais.

No contexto brasileiro, essas transformações têm sido acompanhadas por iniciativas voltadas ao fortalecimento da governança pública e da gestão estratégica. A institucionalização de mecanismos de planejamento, como o PPA, LDO e a LOA, associada à adoção de sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, demonstra o esforço de aperfeiçoamento da administração pública (Dallari, 2016). Entretanto, persistem desafios relacionados à fragmentação institucional, à descontinuidade administrativa, à limitação da capacidade técnica de determinados entes federativos e às desigualdades regionais, fatores que comprometem a efetividade da ação estatal e a implementação coordenada das políticas públicas.

Em regimes democráticos, o exercício das funções estatais deve estar permanentemente submetido aos princípios da legalidade, legitimidade, transparência e accountability. Conforme O'Donnell (1998), a accountability constitui elemento essencial para assegurar que o poder público atue em conformidade com o interesse coletivo, permitindo o controle institucional e social sobre os atos da administração pública. Dessa forma, mecanismos como tribunais de contas, controladorias, ministérios públicos, ouvidorias, conselhos de políticas públicas e instrumentos de transparência fortalecem o controle democrático da gestão governamental e ampliam a confiança da sociedade nas instituições.

Além disso, a função articuladora do Estado torna-se cada vez mais importante diante da complexidade das políticas públicas contemporâneas. Gomide (2014) argumenta que problemas como pobreza, violência urbana, mudanças climáticas, crises sanitárias e desigualdades educacionais não podem ser solucionados por ações isoladas de um único órgão governamental. Exigem coordenação intersetorial, integração entre diferentes níveis federativos e cooperação com organizações da sociedade civil e iniciativa privada. Nesse sentido, a administração pública passa a atuar como indutora de processos colaborativos, promovendo a integração de competências e recursos para alcançar objetivos comuns.

Diante dessas transformações, observa-se que as funções do Estado na sociedade contemporânea extrapolam amplamente a concepção tradicional de mantenedor da ordem pública. Mazzucato (2014), nesse cenário, observa que o Estado assume responsabilidades relacionadas ao planejamento estratégico, à regulação econômica, à promoção da justiça social, à proteção ambiental, ao desenvolvimento científico e tecnológico, à inovação, à coordenação de redes colaborativas, à transformação digital e à garantia dos direitos fundamentais. Sua atuação passa a ser orientada pela busca de resultados capazes de produzir valor público, fortalecer a democracia e promover o desenvolvimento sustentável.

Conclui-se, portanto, que a evolução das funções estatais acompanha as mudanças estruturais da sociedade e evidencia que a capacidade de formular, implementar e avaliar políticas públicas tornou-se um dos principais indicadores da qualidade da administração pública. Mais do que executor de serviços, o Estado contemporâneo constitui um agente estratégico de desenvolvimento, responsável por articular interesses coletivos, promover inclusão social, assegurar direitos e construir as condições institucionais necessárias para o enfrentamento dos desafios do século XXI.

Modelos de administração pública

A Administração Pública constitui o conjunto de instituições, processos, normas e práticas responsáveis pela organização da ação estatal voltada à promoção do interesse público. Sua configuração não permaneceu estática ao longo da história, mas evoluiu em resposta às transformações políticas, econômicas, sociais e culturais experimentadas pelos Estados nacionais. Dessa forma, diferentes modelos administrativos surgiram para responder aos desafios de cada contexto histórico, refletindo distintas concepções acerca do papel do Estado, da burocracia, da gestão dos recursos públicos e da relação entre governo e sociedade. A literatura especializada identifica, de maneira geral, quatro grandes modelos que marcaram essa trajetória: a Administração Pública Patrimonialista, a Administração Pública Burocrática, a Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM) e a Governança Pública. Embora apresentados de forma sequencial, esses modelos não se substituem completamente; ao contrário, coexistem em diferentes graus nas administrações contemporâneas, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil (Secchi, 2009; Peters, 2018).

O modelo patrimonialista representa a forma mais antiga de organização da administração estatal. Característico das monarquias absolutistas e dos Estados pré-modernos, esse modelo fundamentava-se na inexistência de distinção clara entre o patrimônio público e os interesses privados dos governantes. Os cargos públicos eram frequentemente distribuídos com base em critérios de parentesco, favoritismo, lealdade política e relações pessoais, consolidando práticas de clientelismo, nepotismo e corrupção. Nesse contexto, a administração pública funcionava como extensão do patrimônio do soberano, inexistindo mecanismos institucionais voltados à impessoalidade ou ao controle administrativo (Weber, 1999).

Weber (1999) foi um dos principais autores a analisar criticamente o patrimonialismo ao demonstrar que a ausência de racionalidade administrativa comprometia a eficiência estatal e dificultava a consolidação do Estado moderno. Para o autor, a dominação patrimonial caracteriza-se pela personalização do poder, pela inexistência de carreiras estruturadas e pela predominância da autoridade tradicional sobre critérios técnicos. No caso brasileiro, diversos estudiosos apontam que elementos patrimonialistas permaneceram presentes durante grande parte da formação do Estado nacional, influenciando práticas administrativas mesmo após a institucionalização da burocracia moderna (Faoro, 2001; Holanda, 1995).

A superação gradual do patrimonialismo conduziu ao surgimento da Administração Pública Burocrática, cuja fundamentação teórica encontra-se, sobretudo, na sociologia de Max Weber. A burocracia foi concebida como um modelo racional-legal destinado a assegurar maior eficiência, previsibilidade, estabilidade e imparcialidade na atuação estatal. Seus princípios estruturantes incluem a hierarquia administrativa, a divisão técnica do trabalho, a especialização das funções, a formalização dos procedimentos, a profissionalização dos servidores públicos e a impessoalidade nas relações administrativas (Weber, 1999).

Segundo Weber (1999), a burocracia constitui o modelo organizacional mais eficiente para administrar estruturas complexas, uma vez que reduz arbitrariedades e estabelece regras claras para a atuação dos agentes públicos. Nesse modelo, o exercício da autoridade decorre da legalidade das normas e não da vontade pessoal dos governantes. A seleção dos servidores deve ocorrer mediante

critérios objetivos de mérito, fortalecendo a profissionalização da máquina pública e reduzindo práticas clientelistas.

No Brasil, a institucionalização da burocracia ganhou impulso especialmente a partir da criação do DASP em 1938, durante o governo de Getúlio Vargas. Essa reforma buscou modernizar a administração federal por meio da profissionalização do funcionalismo público, da padronização dos procedimentos administrativos e da adoção de critérios técnicos para o recrutamento de servidores (Bresser-Pereira, 1996). A implantação da burocracia representou importante avanço na construção da capacidade estatal brasileira, embora não tenha eliminado completamente práticas patrimonialistas historicamente enraizadas.

Apesar de seus inegáveis avanços, a Administração Pública Burocrática passou a ser alvo de críticas a partir da segunda metade do século XX. O crescimento das estruturas governamentais, o excesso de formalismo, a rigidez normativa, a morosidade dos processos administrativos e a excessiva centralização das decisões passaram a ser percebidos como obstáculos à eficiência estatal. Conforme argumenta Merton (1970), a burocracia pode desenvolver disfunções organizacionais, entre elas o apego excessivo às normas, a resistência à inovação e a priorização dos procedimentos em detrimento dos resultados.

Esse contexto favoreceu o surgimento da chamada Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), movimento que ganhou força principalmente a partir da década de 1980 em países como Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos. Influenciada pelas teorias econômicas neoinstitucionais e pelos modelos gerenciais do setor privado, a Nova Gestão Pública propôs profundas mudanças na administração estatal, priorizando eficiência, produtividade, qualidade dos serviços públicos, redução de custos e orientação para resultados (Hood, 1991).

Christopher Hood (1991), considerado um dos principais formuladores desse paradigma, identifica diversos elementos característicos da Nova Gestão Pública, entre eles a descentralização administrativa, a contratualização da gestão, a definição de metas e indicadores de desempenho, a avaliação por resultados, a competição entre organizações públicas e privadas, além da ampliação da autonomia gerencial dos gestores públicos. A lógica subjacente consiste em aproximar a administração pública das práticas de gestão empresarial, buscando maior eficiência na utilização dos recursos públicos.

No Brasil, a Reforma Gerencial do Estado, conduzida por Luiz Carlos Bresser-Pereira em 1995, representou a principal expressão da Nova Gestão Pública. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado propôs substituir o modelo burocrático tradicional por uma administração orientada para resultados, enfatizando eficiência, descentralização, controle social e responsabilização dos gestores públicos (Bresser-Pereira, 1998). Segundo o autor, o Estado deveria concentrar-se nas funções estratégicas, delegando atividades operacionais quando possível e fortalecendo mecanismos de avaliação de desempenho.

A gestão por resultados tornou-se, assim, um dos pilares centrais da Nova Gestão Pública. Conforme Osborne e Gaebler (1994), governos eficientes não devem apenas administrar recursos, mas produzir resultados concretos para a sociedade. Os autores defendem que o Estado deve atuar mais como indutor, regulador e coordenador das ações públicas do que como executor exclusivo de serviços, incentivando inovação, competição e parcerias institucionais.

Entretanto, as experiências internacionais também evidenciaram limitações da Nova Gestão Pública. Diversos pesquisadores observaram que a excessiva incorporação de práticas empresariais nem sempre produz melhorias na gestão pública, especialmente porque organizações governamentais possuem objetivos distintos das empresas privadas. Enquanto estas buscam maximização de lucros, a administração pública orienta-se pela produção de valor público, promoção da equidade social e garantia de direitos fundamentais (Denhardt; Denhardt, 2015; Peters, 2018).

Essas críticas favoreceram o desenvolvimento de um novo paradigma administrativo: a Governança Pública. Diferentemente da Nova Gestão Pública, que enfatiza eficiência gerencial, a Governança Pública amplia a compreensão da ação estatal ao reconhecer que a solução dos problemas públicos depende da cooperação entre governo, sociedade civil, setor privado, universidades e organizações internacionais. Nesse modelo, o Estado deixa de atuar como único provedor de políticas públicas e assume o papel de coordenador de redes colaborativas voltadas à produção de valor público (Rhodes, 1997).

Segundo Peters (2018), a governança representa uma mudança significativa na forma de compreender a administração pública, deslocando o foco das estruturas hierárquicas para mecanismos colaborativos de coordenação institucional. A formulação e implementação das políticas públicas passam a envolver múltiplos atores, exigindo elevados níveis de articulação, negociação e construção de consensos. A governança fortalece princípios como participação social, transparência, accountability, legitimidade democrática e coprodução de serviços públicos.

Moore (1995) amplia essa perspectiva ao desenvolver o conceito de valor público. Para o autor, o sucesso da administração pública não deve ser medido exclusivamente por indicadores financeiros ou operacionais, mas pela capacidade das instituições públicas de produzir benefícios socialmente relevantes. Assim, a gestão pública deve equilibrar eficiência administrativa, legitimidade democrática e geração de resultados capazes de melhorar efetivamente a qualidade de vida da população.

Nos últimos anos, a literatura especializada tem apontado o fortalecimento de novos elementos associados à Governança Pública, especialmente aqueles relacionados à transformação digital, ao governo aberto e à gestão baseada em evidências. O uso intensivo de tecnologias digitais, inteligência artificial, big data e ciência de dados vem ampliando a capacidade analítica dos governos, permitindo decisões mais informadas, monitoramento em tempo real das políticas públicas e maior transparência na gestão estatal (OECD, 2023). Essas transformações vêm sendo compreendidas como parte de uma evolução da governança pública para modelos mais inteligentes, adaptativos e orientados por dados.

Além disso, organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2024) e as Nações Unidas (United Nations, 2023) destacam que administrações públicas contemporâneas precisam desenvolver capacidades institucionais voltadas à inovação, sustentabilidade, gestão de riscos, participação cidadã e coordenação intergovernamental. Nesse contexto, o conceito de capacidade estatal assume posição central, uma vez que governos capazes são aqueles que conseguem transformar recursos institucionais em políticas públicas efetivas e em desenvolvimento econômico e social.

No caso brasileiro, observa-se que os quatro modelos administrativos ainda

coexistem em diferentes níveis e instituições. Resquícios patrimonialistas permanecem presentes em determinadas práticas políticas; a burocracia continua sendo indispensável para assegurar legalidade e impessoalidade; princípios gerenciais fortalecem a eficiência administrativa; enquanto a governança pública amplia os mecanismos de participação, cooperação e inovação. Essa coexistência demonstra que a evolução da administração pública não ocorre por substituição absoluta dos modelos anteriores, mas por sua adaptação às novas demandas da sociedade e às transformações do Estado contemporâneo (Secchi, 2009).

Dessa forma, compreender os modelos de Administração Pública permite analisar criticamente os desafios enfrentados pelos governos na formulação e implementação de políticas públicas. Cada paradigma contribuiu para o desenvolvimento da gestão estatal, oferecendo instrumentos específicos para enfrentar problemas administrativos de sua época. Contudo, diante da crescente complexidade dos problemas públicos, evidencia-se que a administração contemporânea exige a integração entre legalidade, eficiência, governança, inovação e capacidade institucional.

O papel estratégico do Estado no desenvolvimento econômico e social

O debate acerca do papel estratégico do Estado no desenvolvimento econômico e social ocupa posição central na Ciência Política, na Economia e na Administração Pública, sobretudo em razão das transformações observadas nas funções estatais ao longo dos séculos XX e XXI. Embora diferentes correntes teóricas apresentem concepções distintas sobre o grau de intervenção estatal na economia e na sociedade, há crescente consenso de que o Estado desempenha papel indispensável na promoção do desenvolvimento, na redução das desigualdades sociais, na garantia dos direitos fundamentais e na coordenação de políticas públicas capazes de enfrentar problemas complexos. Essa perspectiva rompe com interpretações que limitam a atuação estatal à manutenção da ordem jurídica e da estabilidade macroeconômica, atribuindo-lhe funções relacionadas ao planejamento estratégico, à inovação, à coordenação institucional e à indução do crescimento sustentável (Evans, 1995; Mazzucato, 2014).

Historicamente, a compreensão do papel do Estado sofreu profundas modificações. Durante o período do liberalismo clássico, predominou a concepção de que os mercados possuíam capacidade de autorregulação, cabendo ao Estado apenas funções relacionadas à defesa nacional, à segurança pública e à garantia da propriedade privada. Essa visão, fortemente influenciada pelas contribuições de Adam Smith, defendia que a livre iniciativa e a concorrência constituíam os principais mecanismos de promoção da prosperidade econômica. Entretanto, a sucessão de crises econômicas, especialmente a Grande Depressão de 1929, evidenciou as limitações desse paradigma, demonstrando que os mercados, isoladamente, não eram capazes de assegurar estabilidade econômica, pleno emprego e bem-estar social (Smith, 1996; Keynes, 1996).

A partir das contribuições de John Maynard Keynes, consolidou-se uma nova compreensão acerca da atuação estatal. Em oposição à perspectiva liberal tradicional, Keynes sustentava que o Estado deveria exercer papel ativo na economia por meio da política fiscal, dos investimentos públicos e da regulação eco-

nômica, especialmente em períodos de recessão. Segundo o autor, a intervenção governamental seria indispensável para estimular a demanda agregada, reduzir o desemprego e assegurar condições favoráveis ao crescimento econômico sustentável. Essa concepção influenciou significativamente a organização dos Estados de Bem-Estar Social no período pós-Segunda Guerra Mundial, ampliando a atuação estatal em áreas como saúde, educação, infraestrutura, previdência social e desenvolvimento regional (Keynes, 1996).

No contexto das economias em desenvolvimento, a atuação estratégica do Estado adquiriu características ainda mais relevantes. Autores vinculados ao estruturalismo latino-americano, especialmente Raúl Prebisch e Celso Furtado, argumentaram que o subdesenvolvimento não representava uma etapa natural do crescimento econômico, mas sim uma condição estrutural produzida pelas assimetrias existentes no sistema econômico internacional. Nessa perspectiva, o Estado assume a responsabilidade de formular políticas industriais, promover a diversificação produtiva, estimular a inovação tecnológica e reduzir as desigualdades regionais, criando condições para a transformação estrutural da economia (Prebisch, 2000; Furtado, 2007).

Celso Furtado destaca que o desenvolvimento econômico não pode ser reduzido ao simples crescimento da renda nacional, mas deve ser compreendido como um processo de transformação estrutural que amplia as capacidades produtivas, fortalece as instituições e promove melhorias efetivas na qualidade de vida da população. Para o autor, a atuação estatal torna-se essencial na coordenação de investimentos de longo prazo, na redução das disparidades regionais e na construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento capaz de superar os condicionantes históricos da dependência econômica (Furtado, 2007).

No Brasil, essa perspectiva influenciou significativamente a constituição do chamado Estado desenvolvimentista, especialmente entre as décadas de 1930 e 1980. Durante esse período, a administração pública assumiu papel protagonista na industrialização, na expansão da infraestrutura nacional, na criação de empresas estatais estratégicas e na implementação de políticas de planejamento econômico. Instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Petrobras e a Eletrobras exemplificam a atuação estatal como agente promotor do desenvolvimento econômico e da modernização produtiva. Embora esse modelo tenha enfrentado limitações relacionadas ao endividamento público e à eficiência administrativa, sua contribuição para a formação da estrutura econômica brasileira permanece amplamente reconhecida pela literatura especializada (Bresser-Pereira, 2016).

Nas últimas décadas, entretanto, o papel do Estado passou por novas reformulações em decorrência da globalização, das reformas administrativas e da crescente complexidade das demandas sociais. A partir da década de 1990, diversos países incorporaram princípios associados à Nova Gestão Pública (*New Public Management*), enfatizando eficiência administrativa, descentralização, avaliação de desempenho, controle por resultados e racionalização dos gastos públicos. Embora essas reformas tenham promovido importantes avanços na gestão governamental, diversos estudos apontam que a excessiva valorização dos mecanismos de mercado revelou-se insuficiente para enfrentar desafios relacionados às mudanças climáticas, à desigualdade social, às crises sanitárias e às transformações tecnológicas (Hood, 1991; Osborne, 2006).

Como resposta a essas limitações, consolidou-se progressivamente o paradigma da Governança Pública, que compreende o Estado como coordenador de redes de cooperação entre instituições governamentais, setor privado, organizações da sociedade civil e organismos internacionais. Sob essa perspectiva, o desenvolvimento econômico e social depende não apenas da capacidade administrativa do governo, mas também da construção de mecanismos colaborativos capazes de integrar diferentes atores na formulação e implementação das políticas públicas. Dessa forma, a ação estatal passa a ser orientada pela coordenação, pela participação social, pela transparência e pela produção de valor público (Peters, 2018; Osborne, 2010).

Nesse contexto, destaca-se o conceito de capacidade estatal, entendido como o conjunto de competências institucionais, técnicas, políticas e administrativas que permitem ao Estado formular, implementar e avaliar políticas públicas de forma eficaz. Peter Evans argumenta que o desenvolvimento depende da existência de uma burocracia profissional, dotada de autonomia relativa e, simultaneamente, inserida em relações permanentes com a sociedade. O autor denomina essa característica de “autonomia inserida” (*embedded autonomy*), condição considerada essencial para que o Estado coordene interesses diversos sem perder sua capacidade técnica de planejamento e execução (Evans, 1995).

Complementando essa discussão, Mariana Mazzucato propõe uma revisão do papel do Estado nas economias contemporâneas ao defender que os governos não atuam apenas corrigindo falhas de mercado, mas também criando novos mercados e impulsionando processos de inovação. Segundo a autora, grande parte das tecnologias responsáveis pelas transformações econômicas recentes — incluindo internet, sistemas de geolocalização, biotecnologia e tecnologias espaciais — resultou de investimentos públicos de longo prazo em pesquisa, ciência e inovação. O Estado empreendedor, portanto, assume riscos que frequentemente não são absorvidos pelo setor privado, tornando-se protagonista na construção de novas oportunidades econômicas (Mazzucato, 2014).

Além da dimensão econômica, o papel estratégico do Estado manifesta-se na promoção do desenvolvimento social. Amartya Sen amplia significativamente o conceito de desenvolvimento ao afirmar que este deve ser compreendido como expansão das liberdades humanas. Sob essa perspectiva, políticas públicas voltadas para educação, saúde, segurança alimentar, proteção social, igualdade de oportunidades e participação democrática constituem elementos centrais do desenvolvimento, uma vez que ampliam as capacidades individuais e coletivas da população. O crescimento econômico, isoladamente, não assegura melhoria das condições de vida quando permanece dissociado da inclusão social e da redução das desigualdades (Sen, 2010).

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 consolidou juridicamente essa concepção ampliada de desenvolvimento ao atribuir ao Estado responsabilidades relacionadas à garantia dos direitos sociais, à redução das desigualdades regionais e sociais, à promoção do desenvolvimento nacional e à construção de uma sociedade livre, justa e solidária (Brasil, 1988). Esse marco constitucional fortaleceu a necessidade de planejamento governamental de longo prazo, de coordenação federativa e de políticas públicas integradas capazes de enfrentar problemas estruturais como pobreza, exclusão social e desigualdade territorial.

Os desafios contemporâneos reforçam ainda mais a importância da atuação

estratégica do Estado. A emergência das mudanças climáticas, da transformação digital, da inteligência artificial, das crises sanitárias globais e da crescente complexidade dos sistemas econômicos exige capacidades institucionais cada vez mais sofisticadas. Organismos internacionais como a OCDE destacam que governos modernos precisam desenvolver capacidades relacionadas à gestão baseada em evidências, inovação pública, análise de dados, coordenação interinstitucional e planejamento prospectivo para responder de forma eficiente às demandas sociais e aos riscos emergentes (OECD, 2024).

Paralelamente, a Agenda 2030 das Nações Unidas reforça a necessidade de Estados capazes de integrar crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Os ODS evidenciam que desafios contemporâneos não podem ser solucionados exclusivamente pelo mercado ou pela sociedade civil, exigindo governos capazes de coordenar políticas intersetoriais, mobilizar recursos e articular diferentes níveis federativos em torno de estratégias comuns de desenvolvimento (United Nations, 2015).

Sob a perspectiva da Administração Pública contemporânea, observa-se que o Estado estratégico não se caracteriza pelo aumento indiscriminado de sua intervenção, mas pela qualidade de sua atuação institucional. Isso implica fortalecer capacidades de planejamento, monitoramento, avaliação de políticas públicas, coordenação federativa, transparência, controle social e inovação administrativa. Nesse sentido, a gestão pública deixa de concentrar-se exclusivamente na execução de procedimentos burocráticos para orientar-se pela geração de valor público, pela eficiência dos serviços prestados e pela capacidade de responder aos problemas complexos da sociedade contemporânea (Moore, 1995; Denhardt; Denhardt, 2015).

Conclui-se, portanto, que o papel estratégico do Estado permanece central para o desenvolvimento econômico e social, ainda que suas formas de atuação tenham sido profundamente transformadas nas últimas décadas. A literatura contemporânea demonstra que Estados dotados de elevada capacidade institucional, planejamento estratégico, burocracias profissionais, mecanismos de governança colaborativa e políticas orientadas por evidências apresentam maiores condições de promover crescimento econômico sustentável, reduzir desigualdades e ampliar o bem-estar coletivo.



CAPÍTULO 3

GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E OPERACIONAIS

Após a compreensão dos fundamentos teóricos do Estado e da Administração Pública, torna-se necessário aprofundar a análise sobre a gestão de políticas públicas, entendida como o conjunto de processos, instrumentos e mecanismos que possibilitam ao Estado transformar demandas sociais em ações governamentais concretas. A gestão das políticas públicas representa uma dimensão essencial da atuação estatal contemporânea, uma vez que articula planejamento, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação das ações governamentais destinadas à promoção do interesse público. Nesse sentido, compreender seus fundamentos conceituais e operacionais é indispensável para analisar a capacidade do Estado de responder aos desafios econômicos, sociais e institucionais que caracterizam as sociedades contemporâneas.

A literatura especializada demonstra que as políticas públicas não se resumem à elaboração de programas governamentais ou à execução de ações administrativas isoladas. Elas constituem processos complexos de decisão coletiva, nos quais diferentes atores institucionais, políticos e sociais interagem na definição de prioridades, na alocação de recursos e na construção de soluções para problemas públicos. Dessa forma, a gestão das políticas públicas envolve múltiplas dimensões, incluindo aspectos técnicos, políticos, jurídicos, econômicos e organizacionais, exigindo dos gestores públicos competências relacionadas ao planejamento estratégico, à coordenação interinstitucional, à governança colaborativa e à gestão orientada por resultados.

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais referenciais teóricos que fundamentam a gestão de políticas públicas, discutindo inicialmente os conceitos, a evolução histórica e as diferentes abordagens desenvolvidas pela literatura nacional e internacional. Em seguida, será analisado o ciclo das políticas públicas, compreendendo as etapas de formação da agenda governamental, formulação, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação. Embora essas fases sejam frequentemente apresentadas de forma sequencial para fins analíticos, reconhece-se que, na prática, elas ocorrem de maneira dinâmica, interdependente e influenciada por fatores políticos, institucionais e sociais.

Na sequência, serão examinados os principais instrumentos de planejamento e gestão utilizados pela Administração Pública brasileira, com destaque para o PPA, LDO e a LOA. Esses instrumentos constituem o eixo estruturante do planejamento governamental, permitindo a articulação entre os objetivos estraté-

gicos do Estado, a programação das ações públicas e a alocação dos recursos orçamentários. Além disso, será discutida a importância dos indicadores de desempenho, do monitoramento e da avaliação de políticas públicas como mecanismos voltados ao aprimoramento da eficiência, da eficácia, da efetividade e da transparência da ação estatal.

Por fim, o capítulo evidencia que a gestão de políticas públicas ultrapassa a dimensão estritamente administrativa, configurando-se como um processo estratégico voltado à geração de valor público e ao fortalecimento da capacidade estatal. A integração entre planejamento, governança, coordenação institucional, gestão orçamentária e avaliação de resultados constitui um dos principais fatores para o sucesso das políticas públicas e para a promoção do desenvolvimento econômico e social. Assim, os fundamentos conceituais e operacionais apresentados servirão de base para a discussão, no capítulo seguinte, sobre a dimensão estratégica do Estado e sua importância na construção de uma administração pública mais eficiente, inovadora, responsiva e orientada às necessidades da sociedade.

Conceitos e evolução das políticas públicas

O estudo das políticas públicas consolidou-se como um dos principais campos de investigação das Ciências Sociais Aplicadas, reunindo contribuições da Ciência Política, Administração Pública, Economia, Sociologia, Direito e Gestão Pública. Sua relevância decorre do reconhecimento de que as decisões governamentais exercem influência direta sobre o desenvolvimento econômico, a redução das desigualdades, a garantia de direitos fundamentais e a promoção do bem-estar coletivo. Nesse contexto, as políticas públicas representam o principal instrumento por meio do qual o Estado materializa suas funções constitucionais, transformando objetivos políticos em ações concretas destinadas à solução de problemas públicos. Mais do que programas governamentais isolados, as políticas públicas constituem processos complexos, dinâmicos e multidimensionais, envolvendo formulação, implementação, monitoramento, avaliação e permanente interação entre atores estatais e não estatais (Souza, 2006; Howlett; Ramesh; Perl, 2020).

A definição do conceito de política pública apresenta diferentes perspectivas na literatura especializada. Uma das formulações clássicas é atribuída a Harold Lasswell, considerado um dos fundadores da análise de políticas públicas, ao propor que esse campo deveria responder a questões fundamentais sobre quem ganha o quê, quando e como (“who gets what, when and how”), evidenciando que as decisões governamentais refletem relações de poder e disputas distributivas (Lasswell, 1936). Embora essa definição tenha sido elaborada ainda na primeira metade do século XX, permanece atual por destacar que toda política pública envolve escolhas que beneficiam determinados grupos sociais em detrimento de outros, exigindo processos decisórios transparentes e legitimados democraticamente.

Outro conceito amplamente difundido foi apresentado por Thomas Dye, para quem política pública corresponde àquilo que o governo decide fazer ou deixar de fazer (“whatever governments choose to do or not to do”), enfatizando que a omissão estatal também constitui uma decisão política com consequên-

cias sociais relevantes (Dye, 2017). Essa abordagem amplia significativamente o campo analítico das políticas públicas ao reconhecer que a ausência de intervenção governamental pode produzir efeitos tão expressivos quanto a implementação de programas ou ações estatais. Assim, compreender as razões que levam o Estado a agir ou a permanecer inerte constitui aspecto essencial para a análise da gestão pública contemporânea.

Na literatura brasileira, Celina Souza define políticas públicas como o campo do conhecimento que busca compreender a ação do governo, analisando suas decisões, sua implementação e seus impactos sobre a sociedade, ao mesmo tempo em que procura produzir conhecimento capaz de aperfeiçoar a atuação estatal (Souza, 2006). Essa perspectiva evidencia que as políticas públicas transcendem o caráter meramente normativo ou administrativo, constituindo objeto de investigação científica voltado à compreensão dos processos decisórios, das instituições, dos atores envolvidos e dos resultados produzidos pelas intervenções governamentais.

Sob a perspectiva institucional, Secchi (2021) argumenta que políticas públicas podem ser compreendidas como diretrizes elaboradas para enfrentar problemas públicos, independentemente de serem implementadas exclusivamente pelo Estado ou por meio de arranjos colaborativos envolvendo organizações da sociedade civil e iniciativa privada. Essa concepção aproxima-se das discussões contemporâneas sobre governança pública, nas quais a resolução de problemas coletivos depende da cooperação entre múltiplos atores, ampliando a compreensão tradicional que restringia a formulação e a execução das políticas públicas ao aparato estatal.

A evolução histórica das políticas públicas acompanha as transformações ocorridas na própria organização do Estado. Durante o período liberal clássico, predominante entre os séculos XVIII e XIX, prevalecia a concepção de Estado mínimo, cuja atuação concentrava-se na manutenção da ordem, da segurança, da defesa nacional e da proteção da propriedade privada. Inspirado pelas ideias de Adam Smith, esse modelo defendia reduzida intervenção governamental na economia, atribuindo ao mercado a capacidade de promover eficiência econômica e equilíbrio social (Smith, 1996). Nesse contexto, as políticas públicas possuíam alcance restrito, limitando-se principalmente às funções essenciais do Estado.

As profundas transformações econômicas e sociais decorrentes da Revolução Industrial modificaram significativamente essa realidade. A rápida urbanização, a intensificação das desigualdades sociais, as precárias condições de trabalho e o crescimento da pobreza evidenciaram as limitações do liberalismo clássico para responder às novas demandas sociais. Em consequência, fortaleceu-se a defesa de uma atuação estatal mais abrangente, especialmente a partir das contribuições de John Maynard Keynes, que atribuiu ao Estado papel central na estabilização econômica, no estímulo ao emprego e na promoção do crescimento econômico (Keynes, 1996). Esse novo paradigma consolidou as bases do Estado de Bem-Estar Social, caracterizado pela expansão das políticas públicas nas áreas de saúde, educação, previdência, assistência social, habitação e infraestrutura.

No período posterior à Segunda Guerra Mundial, as políticas públicas passaram a ocupar posição central nas agendas governamentais das democracias ocidentais. Simultaneamente, desenvolveu-se o campo científico da Policy Analysis,

impulsionado pelas contribuições de Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton. Simon (1979) introduziu o conceito de racionalidade limitada, demonstrando que os formuladores de políticas públicas tomam decisões sob restrições de informação, tempo e capacidade cognitiva. Essa abordagem rompeu com a ideia de racionalidade absoluta presente nos modelos clássicos de decisão, aproximando a análise das políticas públicas das condições concretas enfrentadas pelos gestores públicos.

Charles Lindblom, por sua vez, criticou os modelos excessivamente racionalistas ao defender que as decisões governamentais ocorrem predominantemente de forma incremental, mediante pequenos ajustes sucessivos, e não por meio de grandes mudanças planejadas (Lindblom, 1959). Segundo o autor, a complexidade dos problemas públicos torna inviável a elaboração de soluções completamente racionais, exigindo processos contínuos de negociação, aprendizagem institucional e adaptação. Essa perspectiva permanece amplamente utilizada na análise das políticas públicas contemporâneas, sobretudo em contextos caracterizados por elevada incerteza e multiplicidade de interesses.

Outra contribuição relevante foi apresentada por David Easton, que compreendeu o sistema político como um processo contínuo de entrada (inputs), processamento e saída (outputs), no qual demandas sociais e apoios políticos influenciam diretamente as decisões governamentais (Easton, 1965). Essa abordagem sistêmica permitiu compreender as políticas públicas como resultado da interação permanente entre sociedade, instituições políticas e governo, destacando a importância dos mecanismos de retroalimentação (feedback) para o aperfeiçoamento das ações estatais.

Nas últimas décadas, o campo das políticas públicas passou por significativa ampliação teórica, incorporando abordagens voltadas à governança, às redes de políticas públicas e à gestão baseada em evidências. A crescente complexidade dos problemas públicos demonstrou que o Estado, isoladamente, possui limitações para enfrentar desafios relacionados às mudanças climáticas, à transformação digital, à pobreza multidimensional, às crises sanitárias e à sustentabilidade ambiental. Nesse contexto, consolidou-se o paradigma da governança pública, baseado na cooperação entre governo, setor privado, organizações da sociedade civil, universidades e organismos internacionais (Osborne, 2010).

A literatura recente também enfatiza a importância da capacidade estatal como fator determinante para o sucesso das políticas públicas. Segundo Evans (1995), Estados dotados de elevada capacidade institucional apresentam melhores condições para formular estratégias de desenvolvimento, coordenar atores, mobilizar recursos e implementar políticas eficazes. Em complemento, Pires e Gomide (2016) destacam que a capacidade estatal depende da articulação entre capacidades técnicas, políticas, administrativas e relacionais, evidenciando que a qualidade das instituições influencia diretamente os resultados das políticas públicas.

Outro avanço importante refere-se à incorporação da gestão baseada em evidências (*evidence-based policymaking*). Essa abordagem defende que decisões governamentais devem fundamentar-se em evidências científicas robustas, dados confiáveis e avaliações sistemáticas de impacto, reduzindo decisões baseadas exclusivamente em preferências políticas ou interesses conjunturais (Cairney, 2016). O fortalecimento das tecnologias da informação, da inteligência

artificial e da ciência de dados ampliou significativamente a capacidade dos governos de monitorar indicadores sociais, prever cenários e avaliar resultados em tempo real, contribuindo para maior eficiência e efetividade das políticas públicas.

No contexto brasileiro, a evolução das políticas públicas está profundamente associada ao processo de redemocratização e à promulgação da Constituição Federal de 1988. Conhecida como Constituição Cidadã, ela ampliou substancialmente os direitos sociais e redefiniu as responsabilidades do Estado na promoção da saúde, educação, assistência social, previdência, segurança pública, cultura e proteção ambiental. Além disso, fortaleceu mecanismos de participação social, descentralização administrativa e cooperação federativa, criando condições institucionais para a expansão das políticas públicas em diferentes áreas (Brasil, 1988).

Posteriormente, as reformas administrativas da década de 1990 introduziram princípios da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), enfatizando eficiência, descentralização, planejamento estratégico, controle por resultados e responsabilização dos gestores públicos. Embora tais reformas tenham contribuído para modernizar diversos processos administrativos, estudos recentes destacam que seus resultados foram heterogêneos, reforçando posteriormente a adoção do paradigma da governança pública, mais orientado à coordenação interinstitucional, à colaboração e à criação de valor público (Bresser-Pereira, 1998; Cavalcante; Camões, 2017).

Atualmente, as políticas públicas encontram-se inseridas em um ambiente caracterizado pela intensa transformação digital, pela ampliação da participação cidadã e pela necessidade de respostas rápidas a problemas altamente complexos. A Agenda 2030 das Nações Unidas fortaleceu ainda mais essa perspectiva ao estabelecer objetivos globais relacionados ao desenvolvimento sustentável, à redução das desigualdades, à promoção da paz, da justiça e do fortalecimento institucional, exigindo dos governos planejamento integrado, monitoramento permanente e atuação orientada por resultados (United Nations, 2015). Dessa forma, observa-se que o conceito de políticas públicas evoluiu de uma visão predominantemente centrada na ação governamental para uma compreensão mais ampla, envolvendo múltiplos atores, diferentes níveis de governo, redes colaborativas e mecanismos permanentes de avaliação e aprendizagem institucional.

O ciclo das políticas públicas

O estudo do ciclo das políticas públicas representa um dos principais referenciais analíticos utilizados para compreender como o Estado identifica problemas coletivos, formula respostas governamentais, implementa ações e avalia seus resultados. Embora a realidade da gestão pública seja marcada por elevada complexidade, múltiplos atores e processos frequentemente não lineares, o modelo do ciclo das políticas públicas permanece como uma importante ferramenta heurística para organizar a análise da ação governamental. Em vez de representar uma sequência rígida e cronológica de etapas, o ciclo deve ser compreendido como um modelo analítico que permite identificar os principais momentos do processo decisório estatal e as interações existentes entre eles (Howlett; Ramesh; Perl, 2020).

A consolidação desse modelo decorre dos avanços dos estudos em políticas públicas desenvolvidos a partir da segunda metade do século XX, especialmente nas áreas da Ciência Política, Administração Pública e Economia. Harold Lasswell (1956), Charles Lindblom (1959), Yehezkel Dror (1968), Thomas Dye (2017), William Dunn (2018), Michael Howlett, M. Ramesh e Anthony Perl (2020) contribuíram para estruturar modelos explicativos sobre a ação governamental, permitindo compreender que as políticas públicas resultam da interação entre fatores institucionais, políticos, econômicos, sociais e administrativos. No contexto brasileiro, pesquisadores como Celina Souza (2006), Leonardo Secchi (2021), Klaus Frey (2000), Marta Arretche (2001) e Eduardo Marques (2013) aprofundaram a discussão ao analisar as especificidades da formulação e implementação das políticas públicas em sistemas federativos e democráticos.

Segundo Secchi (2021), o ciclo das políticas públicas corresponde a uma representação didática do processo de produção das políticas governamentais, permitindo decompor a ação estatal em fases analíticas interdependentes. Embora diferentes autores apresentem pequenas variações em relação ao número e à nomenclatura das etapas, existe relativo consenso de que o ciclo compreende seis momentos principais: identificação do problema, formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação. Essas etapas mantêm relações de retroalimentação contínua, de modo que os resultados obtidos em determinada política frequentemente geram novos problemas públicos, reiniciando o processo decisório.

A primeira etapa corresponde à identificação do problema público. Nem toda situação social configura automaticamente um problema governamental. Para que determinado fenômeno seja reconhecido como objeto de intervenção estatal, torna-se necessário que diferentes atores sociais percebam sua relevância, mobilizem recursos políticos e consigam sensibilizar os tomadores de decisão acerca da necessidade de ação governamental. Conforme destaca Dunn (2018), problemas públicos são construções sociais e políticas, cuja definição depende da forma como diferentes grupos interpretam a realidade e disputam espaço na agenda governamental.

Nesse contexto, a percepção social exerce papel determinante na configuração dos problemas públicos. Indicadores econômicos, pesquisas científicas, estatísticas oficiais, denúncias da mídia, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e organismos internacionais frequentemente contribuem para evidenciar situações que demandam intervenção estatal. Entretanto, conforme observa Kingdon (2014), diversos problemas permanecem invisíveis durante longos períodos, enquanto outros recebem atenção prioritária dos governos em razão da convergência entre fatores políticos, disponibilidade de soluções e abertura de oportunidades institucionais, fenômeno denominado pelo autor como *policy windows* (janelas de oportunidade).

Após o reconhecimento do problema ocorre a formação da agenda governamental, etapa na qual determinados temas passam a integrar as prioridades do governo. A agenda pública representa o conjunto de assuntos considerados relevantes pelos diferentes segmentos da sociedade, enquanto a agenda governamental compreende aqueles efetivamente selecionados pelos formuladores de políticas públicas para receber atenção institucional. Nem todos os problemas sociais conseguem alcançar a agenda decisória, uma vez que limitações orçamentárias, disputas políticas, restrições institucionais e interesses divergentes

condicionam a capacidade estatal de responder simultaneamente a todas as demandas sociais (Kingdon, 2014).

A definição da agenda constitui um processo altamente político, influenciado por diferentes atores, incluindo chefes do Poder Executivo, parlamentares, partidos políticos, burocracias governamentais, grupos de interesse, organismos internacionais, imprensa e sociedade civil organizada. Conforme argumenta Souza (2006), a seleção dos problemas prioritários resulta da interação entre instituições formais, capacidades estatais e relações de poder, demonstrando que as políticas públicas não decorrem exclusivamente de critérios técnicos, mas também de negociações políticas permanentes.

Superada essa etapa, inicia-se o processo de formulação das políticas públicas. Nesse momento, diferentes alternativas de intervenção são desenvolvidas para enfrentar o problema previamente identificado. A formulação envolve estudos técnicos, análises econômicas, consultas públicas, elaboração de diagnósticos, estimativas orçamentárias e avaliações de impacto, buscando identificar as soluções mais adequadas às necessidades da sociedade. Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2020), trata-se da fase em que ocorre a transformação das demandas sociais em programas, projetos, normas e estratégias governamentais passíveis de implementação.

A qualidade da formulação influencia diretamente a efetividade das políticas públicas. Políticas formuladas sem diagnósticos consistentes, sem análise de evidências empíricas ou sem adequada articulação institucional apresentam maiores riscos de fracasso durante sua execução. Nesse sentido, a literatura recente enfatiza a importância das políticas públicas baseadas em evidências (*Evidence-Based Public Policy*), nas quais decisões governamentais são fundamentadas em pesquisas científicas, indicadores confiáveis e avaliações rigorosas de impacto (Cairney, 2016). Essa perspectiva fortalece a racionalidade administrativa e reduz a influência de decisões exclusivamente intuitivas ou motivadas por interesses conjunturais.

A etapa seguinte corresponde à tomada de decisão, momento em que os governantes escolhem uma ou mais alternativas para enfrentar determinado problema público. Embora frequentemente associada aos dirigentes políticos, a decisão envolve diferentes atores institucionais, como ministérios, agências reguladoras, parlamentos, tribunais, conselhos de políticas públicas e órgãos de controle. Conforme destaca Lindblom (1959), o processo decisório raramente segue padrões plenamente racionais, sendo frequentemente caracterizado por negociações incrementais, ajustes sucessivos e acomodações entre interesses divergentes.

A racionalidade limitada dos tomadores de decisão, conceito desenvolvido por Herbert Simon (1979), também influencia significativamente essa etapa. Diante da impossibilidade de conhecer todas as alternativas disponíveis ou prever integralmente suas consequências futuras, os gestores públicos tendem a selecionar soluções consideradas satisfatórias dentro das restrições de tempo, informação e recursos existentes. Essa perspectiva rompe com os modelos clássicos de racionalidade absoluta e aproxima a análise das condições reais enfrentadas pelos governos.

A implementação constitui uma das fases mais complexas do ciclo das políticas públicas. Nessa etapa, decisões previamente formalizadas transformam-

-se em programas governamentais, serviços públicos, ações administrativas e intervenções concretas voltadas à sociedade. Conforme argumentam Pressman e Wildavsky (1984), grande parte dos insucessos das políticas públicas decorre não da formulação inadequada, mas das dificuldades encontradas durante sua implementação.

A execução das políticas depende da capacidade institucional do Estado, da coordenação entre órgãos governamentais, da qualificação dos servidores públicos, da disponibilidade de recursos financeiros, da articulação federativa e da cooperação entre diferentes níveis de governo. No contexto brasileiro, marcado pelo federalismo cooperativo previsto na Constituição Federal de 1988, inúmeras políticas públicas exigem atuação conjunta da União, dos estados e dos municípios, tornando indispensáveis mecanismos eficientes de coordenação intergovernamental (Arretche, 2001).

Além dos aspectos administrativos, a implementação também envolve fatores políticos, sociais e territoriais. A literatura contemporânea destaca que os chamados burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), conceito desenvolvido por Lipsky (2019), exercem papel decisivo na concretização das políticas públicas. Professores, médicos, assistentes sociais, policiais, enfermeiros e demais profissionais responsáveis pelo atendimento direto à população frequentemente adaptam procedimentos, interpretam normas e realizam escolhas discricionárias que influenciam significativamente os resultados das políticas implementadas.

Concluída a implementação, inicia-se o processo contínuo de monitoramento das políticas públicas. O monitoramento consiste no acompanhamento sistemático da execução das ações governamentais, permitindo verificar se os objetivos, metas, cronogramas, indicadores e recursos estão sendo executados conforme o planejamento inicialmente estabelecido. Diferentemente da avaliação, que busca examinar resultados e impactos, o monitoramento concentra-se na observação contínua dos processos administrativos, possibilitando correções durante a execução das políticas (Secchi, 2021).

A incorporação de tecnologias digitais ampliou significativamente a capacidade de monitoramento governamental. Sistemas integrados de informação, plataformas de governo digital, painéis de indicadores (*dashboards*), inteligência artificial e análise de grandes volumes de dados (*Big Data*) permitem aos gestores públicos acompanhar em tempo real o desempenho das políticas, identificar gargalos operacionais e subsidiar decisões mais rápidas e fundamentadas. Essa transformação fortalece modelos contemporâneos de gestão pública orientados por evidências e resultados (OECD, 2024).

Por fim, a avaliação representa a etapa destinada à análise sistemática dos resultados, impactos, eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade das políticas públicas. Segundo Rossi, Lipsey e Henry (2019), a avaliação fornece informações essenciais para verificar se determinada política alcançou seus objetivos, quais benefícios produziu para a sociedade e quais ajustes devem ser realizados em futuras intervenções governamentais.

A literatura distingue diferentes modalidades de avaliação, incluindo avaliações ex ante, realizadas antes da implementação; avaliações de processo, desenvolvidas durante a execução; avaliações de resultados, voltadas ao cumprimento das metas estabelecidas; e avaliações de impacto, destinadas a identificar mudanças efetivamente atribuíveis à política pública. Além disso, critérios como

economicidade, equidade, eficiência, eficácia e efetividade passaram a integrar os principais referenciais utilizados pelos organismos internacionais para avaliar o desempenho governamental (OECD, 2024; Banco Mundial, 2023).

Importa destacar que o ciclo das políticas públicas não deve ser interpretado como um processo linear ou encerrado após a avaliação. Os resultados produzidos frequentemente revelam novos problemas, geram demandas adicionais ou evidenciam a necessidade de reformulação das estratégias governamentais. Dessa forma, o ciclo apresenta natureza dinâmica, caracterizada por processos permanentes de aprendizagem institucional, adaptação organizacional e aperfeiçoamento contínuo da ação estatal (Howlett; Ramesh; Perl, 2020).

No contexto contemporâneo, marcado por crescente complexidade social, rápidas transformações tecnológicas e desafios globais relacionados às mudanças climáticas, desigualdades sociais, segurança alimentar e transformação digital, o ciclo das políticas públicas assume importância ainda maior como instrumento de planejamento estratégico e fortalecimento da capacidade estatal. A integração entre evidências científicas, participação social, inovação tecnológica e avaliação contínua contribui para tornar as políticas públicas mais responsivas, eficientes e legitimadas perante a sociedade.

Planejamento governamental e gestão estratégica

O planejamento governamental constitui um dos pilares da administração pública contemporânea, configurando-se como um instrumento indispensável para orientar a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, social e institucional. Em sua concepção mais ampla, o planejamento corresponde a um processo contínuo de definição de objetivos, estabelecimento de prioridades, mobilização de recursos e monitoramento de resultados, permitindo que a ação estatal seja conduzida de maneira racional, coordenada e orientada para a geração de valor público. Em um ambiente caracterizado pela complexidade das demandas sociais, pela limitação dos recursos públicos e pela necessidade de respostas rápidas aos desafios contemporâneos, o planejamento assume uma dimensão estratégica, tornando-se elemento essencial para fortalecer a capacidade estatal e aumentar a efetividade das políticas públicas (Matus, 1993; Bryson, 2018).

A evolução do planejamento governamental está diretamente relacionada às transformações ocorridas no papel do Estado ao longo do século XX. Durante o período de consolidação do Estado desenvolvimentista, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, o planejamento passou a ser concebido como instrumento de coordenação econômica, buscando induzir investimentos, reduzir desigualdades regionais e promover o crescimento nacional. Nessa perspectiva, o Estado assumia uma posição central na definição das estratégias de desenvolvimento, utilizando planos nacionais como mecanismos de orientação das políticas públicas e da atividade econômica. Essa concepção influenciou significativamente diversos países latino-americanos, inclusive o Brasil, onde experiências como os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) evidenciaram a importância do planejamento como instrumento de ação governamental (Bresser-Pereira, 2009).

No entanto, as profundas transformações econômicas, políticas e institucionais ocorridas nas últimas décadas modificaram substancialmente a compreen-

são sobre o planejamento estatal. O avanço da globalização, a descentralização administrativa, a ampliação da participação social, o fortalecimento do federalismo e a crescente complexidade dos problemas públicos exigiram modelos mais flexíveis, dinâmicos e participativos de planejamento. Nesse contexto, o planejamento deixou de representar apenas um exercício técnico de elaboração de planos e passou a integrar processos estratégicos de tomada de decisão, coordenação institucional, governança pública e avaliação contínua das políticas governamentais (Peters, 2021).

Carlos Matus é amplamente reconhecido como um dos principais teóricos do planejamento governamental na América Latina. Ao desenvolver o método do Planejamento Estratégico Situacional (PES), o autor rompeu com a lógica tradicional do planejamento normativo ao defender que a ação governamental ocorre em ambientes marcados por incertezas, conflitos de interesses e múltiplos atores políticos. Segundo Matus (1993), planejar significa preparar o governo para enfrentar problemas concretos, considerando as restrições institucionais, os recursos disponíveis e a dinâmica das relações políticas. Dessa forma, o planejamento não pode ser reduzido à elaboração de documentos formais, mas deve constituir um processo permanente de análise, negociação e adaptação às mudanças do ambiente.

A proposta de Matus introduziu importantes inovações ao planejamento público ao reconhecer que os problemas governamentais não possuem soluções únicas ou previamente definidas. A formulação das estratégias depende da capacidade dos gestores em compreender a realidade, identificar os atores envolvidos, avaliar riscos e construir alternativas viáveis de intervenção. Essa perspectiva aproxima o planejamento da gestão estratégica, uma vez que ambas compartilham a preocupação com a definição de prioridades, a alocação eficiente de recursos e a obtenção de resultados socialmente relevantes (Huertas, 1996).

A gestão estratégica representa uma evolução conceitual do planejamento tradicional ao incorporar instrumentos voltados para a formulação da missão institucional, definição de objetivos estratégicos, estabelecimento de indicadores de desempenho, monitoramento de metas e avaliação permanente dos resultados. Enquanto o planejamento convencional frequentemente enfatiza aspectos operacionais e normativos, a gestão estratégica concentra-se na construção de capacidades organizacionais capazes de responder às mudanças do ambiente externo e às demandas da sociedade. Conforme afirmam Bryson (2018) e Poister (2010), a estratégia no setor público consiste na definição de escolhas capazes de orientar a atuação governamental de maneira integrada, eficiente e orientada para a geração de valor público.

No setor público, a gestão estratégica diferencia-se daquela praticada no setor privado em razão da natureza dos objetivos institucionais. Enquanto as organizações privadas buscam predominantemente a maximização de resultados financeiros, as instituições públicas orientam suas ações pela promoção do interesse coletivo, pela garantia dos direitos fundamentais e pela produção de benefícios sociais. Nesse contexto, o conceito de valor público, desenvolvido por Moore (1995), assume papel central na compreensão da gestão estratégica governamental. Para o autor, o sucesso das organizações públicas não deve ser mensurado apenas pela eficiência administrativa, mas pela capacidade de produzir resultados que sejam reconhecidos como legítimos, relevantes e socialmente desejáveis.

A incorporação da gestão estratégica à administração pública intensificou-se a partir das reformas inspiradas na *New Public Management*, que defendem a adoção de práticas gerenciais voltadas para resultados, eficiência e responsabilização dos gestores públicos. Embora tais reformas tenham contribuído para modernizar diversos processos administrativos, também receberam críticas por transferirem, de forma excessiva, modelos gerenciais do setor privado para o setor público. Em resposta a essas limitações, emergiu o paradigma da Governança Pública, que amplia a perspectiva estratégica ao enfatizar cooperação interinstitucional, participação cidadã, transparência, coordenação em redes e fortalecimento das capacidades estatais (Osborne, 2010; Peters, 2021).

No Brasil, o planejamento governamental encontra respaldo constitucional e legal, constituindo um dos fundamentos da gestão pública. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema integrado de planejamento e orçamento composto pelo PPA, pela LDO e LOA. Esse modelo busca assegurar coerência entre os objetivos estratégicos do governo, a programação das ações públicas e a alocação dos recursos financeiros, permitindo maior racionalidade na gestão fiscal e administrativa (Brasil, 1988).

O PPA representa o principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública brasileira, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos. Sua função consiste em orientar a formulação das políticas públicas e garantir continuidade às ações governamentais, independentemente das mudanças de gestão. A LDO, por sua vez, estabelece as prioridades para cada exercício financeiro, funcionando como elo entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária. Já a LOA operacionaliza financeiramente as ações previstas no PPA e na LDO, autorizando a aplicação dos recursos públicos conforme as prioridades definidas pelo governo (Brasil, 1988).

Entretanto, diversos estudos apontam que a simples existência desses instrumentos não garante, por si só, a efetividade do planejamento governamental. Problemas relacionados à fragmentação institucional, à baixa coordenação entre órgãos públicos, à descontinuidade administrativa e à limitada utilização de indicadores de desempenho ainda comprometem a implementação das estratégias governamentais (Cavalcante; Pires, 2018). Além disso, mudanças frequentes nas prioridades políticas podem reduzir a estabilidade dos programas públicos, dificultando o alcance de objetivos de longo prazo.

Nesse cenário, o fortalecimento da capacidade estatal torna-se condição indispensável para o sucesso da gestão estratégica. Segundo Evans (1995), Estados capazes são aqueles que conseguem combinar autonomia técnica com inserção social, desenvolvendo instituições competentes para formular, implementar e avaliar políticas públicas de forma consistente. A capacidade estatal envolve recursos humanos qualificados, estruturas organizacionais eficientes, sistemas de informação confiáveis, coordenação federativa e mecanismos permanentes de aprendizagem institucional. Sem essas capacidades, mesmo os melhores planos estratégicos tendem a permanecer apenas como intenções formais.

Outro elemento que vem redefinindo o planejamento governamental é a incorporação da gestão baseada em evidências (*evidence-based policymaking*). Essa abordagem defende que decisões públicas devem fundamentar-se em informações científicas, indicadores confiáveis, avaliações de impacto e dados produzidos por sistemas de monitoramento contínuo. A utilização de evidências

reduz o grau de subjetividade na formulação das políticas públicas, aumenta a transparência das decisões governamentais e favorece maior eficiência na aplicação dos recursos públicos (Head, 2016).

Outrossim, a transformação digital vem ampliando significativamente as possibilidades da gestão estratégica no setor público. Ferramentas de *business intelligence*, inteligência artificial, ciência de dados, análise preditiva e plataformas digitais permitem monitorar programas governamentais em tempo real, identificar padrões de comportamento social e apoiar processos decisórios mais rápidos e precisos. Essas tecnologias fortalecem a capacidade analítica do Estado, possibilitando que o planejamento deixe de ser predominantemente reativo para assumir caráter prospectivo, orientado pela antecipação de riscos e oportunidades (Mergel; Ganapati; Whitford, 2021).

Todavia, a adoção dessas inovações exige investimentos permanentes em infraestrutura tecnológica, capacitação dos servidores públicos e fortalecimento da governança digital. Além disso, questões relacionadas à proteção de dados pessoais, ética algorítmica, transparência das decisões automatizadas e inclusão digital devem integrar a agenda estratégica dos governos contemporâneos. A transformação digital somente produzirá ganhos efetivos quando acompanhada por mudanças organizacionais capazes de integrar tecnologia, gestão e participação cidadã.

Outro aspecto relevante refere-se ao alinhamento do planejamento governamental com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Os ODS reforçam a necessidade de que os governos adotem estratégias integradas capazes de articular crescimento econômico, inclusão social, proteção ambiental e fortalecimento institucional. Assim, o planejamento estratégico deixa de estar restrito às fronteiras administrativas e passa a dialogar com compromissos globais relacionados à sustentabilidade, à redução das desigualdades e ao fortalecimento da governança democrática (Organização das Nações Unidas, 2015).

Nesse sentido, a efetividade da ação estatal depende, portanto, da integração entre planejamento, governança, capacidade institucional, inovação tecnológica e avaliação permanente, permitindo que o Estado atue de forma coordenada, eficiente e orientada para a geração de valor público. Mais do que instrumentos administrativos, planejamento e estratégia representam capacidades essenciais para que o Estado cumpra sua função constitucional de promover o desenvolvimento, reduzir desigualdades e assegurar direitos à população.

Instrumentos de gestão pública e os indicadores de desempenho e avaliação de resultados

A crescente complexidade das demandas sociais e a necessidade de ampliar a eficiência da atuação estatal fizeram com que a gestão pública contemporânea incorporasse instrumentos capazes de fortalecer o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas. Nesse contexto, os instrumentos de gestão pública assumem papel estratégico ao fornecer mecanismos que orientam a tomada de decisões, promovem a racionalização da aplicação dos recursos públicos e ampliam a capacidade do Estado de produzir resultados socialmente relevantes. A evolução da administração pública, especialmente a partir das reformas gerenciais implementadas em diversos países

desde a década de 1980, consolidou uma mudança paradigmática na qual o foco administrativo deixou de concentrar-se exclusivamente na conformidade legal dos procedimentos para privilegiar também a eficiência, a eficácia, a efetividade e a geração de valor público (Osborne e Gaebler, 1992; Bresser-Pereira, 1998).

A literatura especializada demonstra que os instrumentos de gestão pública representam um conjunto articulado de mecanismos administrativos, financeiros, estratégicos e operacionais destinados a organizar a ação governamental e assegurar maior racionalidade às políticas públicas. Esses instrumentos não se restringem aos processos burocráticos internos, mas compreendem práticas de planejamento estratégico, gestão orçamentária, monitoramento de indicadores, avaliação de desempenho, gestão de riscos, governança, transparência e prestação de contas. Segundo Matus (1996), o planejamento governamental somente produz resultados concretos quando articulado com instrumentos capazes de acompanhar continuamente a implementação das ações e corrigir desvios decorrentes das mudanças do ambiente político e institucional.

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo paradigma da administração pública ao estabelecer princípios que orientam toda a atuação estatal, destacando-se a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, posteriormente, a eficiência, incorporada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998. Essa mudança fortaleceu a necessidade de desenvolvimento de instrumentos gerenciais que permitissem ao Estado ampliar sua capacidade de planejamento, coordenação e avaliação das políticas públicas, promovendo uma gestão orientada por resultados e pelo interesse coletivo (Brasil, 1988).

A integração entre planejamento e orçamento representa uma das principais características dos modernos sistemas de gestão pública. Conforme destaca Giacomoni (2021), o orçamento deixou de ser compreendido apenas como instrumento de controle financeiro para assumir função estratégica na implementação das políticas públicas, permitindo alinhar recursos, prioridades governamentais e resultados esperados. Essa perspectiva aproxima-se das concepções da gestão por resultados, segundo as quais a eficiência administrativa deve estar vinculada à capacidade do Estado de gerar benefícios concretos para a sociedade, e não apenas ao cumprimento formal das normas administrativas.

Outro instrumento relevante refere-se ao planejamento estratégico governamental, cuja adoção tornou-se cada vez mais frequente nas organizações públicas brasileiras. Inspirado inicialmente nas contribuições de Drucker (1998) e posteriormente adaptado ao setor público por autores como Bryson (2018), o planejamento estratégico busca estabelecer missão institucional, visão de futuro, objetivos estratégicos, metas, indicadores e planos de ação capazes de orientar a atuação das organizações governamentais diante de ambientes cada vez mais dinâmicos e complexos. Diferentemente do planejamento tradicional, o planejamento estratégico enfatiza a capacidade adaptativa das instituições públicas, considerando fatores externos, riscos, oportunidades e necessidades sociais.

Associado ao planejamento estratégico encontra-se o fortalecimento da governança pública, compreendida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para dirigir, monitorar e avaliar a atuação das organizações públicas. Segundo Peters (2018), a governança amplia a capacidade estatal ao promover maior coordenação entre diferentes órgãos governamentais, reduzir sobreposições administrativas e fortalecer processos decisórios baseados

em evidências. No Brasil, essa perspectiva foi significativamente impulsionada pelas diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União, que consolidou modelos referenciais de governança aplicáveis às organizações públicas federais, enfatizando gestão de riscos, integridade, liderança e avaliação de desempenho.

Paralelamente ao fortalecimento dos instrumentos de planejamento e governança, a utilização de indicadores de desempenho tornou-se elemento indispensável para a gestão pública contemporânea. Indicadores constituem medidas quantitativas ou qualitativas utilizadas para acompanhar a evolução de programas, projetos e políticas públicas, permitindo avaliar o grau de alcance dos objetivos estabelecidos. Segundo Jannuzzi (2017), indicadores sociais representam instrumentos fundamentais para subsidiar o planejamento governamental, orientar decisões, monitorar intervenções públicas e avaliar seus impactos sobre a população.

A literatura distingue diferentes categorias de indicadores conforme sua finalidade analítica. Os indicadores de insumo (*input*) mensuram os recursos financeiros, humanos e materiais empregados na execução das políticas públicas. Os indicadores de processo acompanham a realização das atividades planejadas. Os indicadores de produto (*output*) medem os bens ou serviços efetivamente entregues à sociedade. Já os indicadores de resultado (*outcome*) avaliam os efeitos produzidos pelas políticas públicas sobre a realidade social, enquanto os indicadores de impacto analisam as transformações estruturais de longo prazo decorrentes das intervenções governamentais (Jannuzzi, 2017; Banco Mundial, 2004).

A utilização articulada dessas diferentes categorias permite construir sistemas de monitoramento mais robustos e capazes de fornecer informações relevantes para os gestores públicos. Kaplan e Norton (1997), ao desenvolverem o *Balanced Scorecard* (BSC), demonstraram que o desempenho organizacional não pode ser mensurado exclusivamente por indicadores financeiros, sendo necessário incorporar dimensões relacionadas aos processos internos, aprendizado organizacional, inovação e satisfação dos usuários. Embora concebido originalmente para o setor privado, o BSC passou a ser amplamente adaptado às organizações públicas, contribuindo para o alinhamento entre objetivos estratégicos, indicadores e metas institucionais.

A gestão baseada em indicadores está diretamente associada à cultura da avaliação de desempenho, considerada um dos pilares da administração pública contemporânea. Avaliar significa produzir conhecimento sistemático sobre os resultados alcançados pelas políticas públicas, permitindo identificar falhas, corrigir desvios, aperfeiçoar programas e ampliar a eficiência do gasto público. Conforme Weiss (1998), a avaliação constitui um processo investigativo voltado para examinar mérito, relevância, eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade das intervenções governamentais, fornecendo evidências capazes de subsidiar decisões futuras.

Nesse sentido, observa-se uma crescente valorização da denominada gestão pública baseada em evidências (*evidence-based public management*), cuja premissa consiste na utilização de informações produzidas por pesquisas científicas, sistemas estatísticos, bases de dados administrativas e avaliações de impacto para orientar decisões governamentais. Essa abordagem reduz a influência de decisões exclusivamente políticas ou intuitivas, fortalecendo a racionalidade

administrativa e ampliando a legitimidade das políticas públicas (Head, 2016).

No cenário internacional, organismos como a OCDE e o Banco Mundial têm enfatizado que sistemas robustos de monitoramento e avaliação constituem elementos indispensáveis para o fortalecimento da governança pública e da capacidade estatal. Segundo a OCDE (2024), governos que utilizam indicadores confiáveis e mecanismos permanentes de avaliação apresentam maior capacidade de responder rapidamente às demandas sociais, aperfeiçoar políticas públicas e promover maior transparência na utilização dos recursos públicos.

No Brasil, avanços importantes foram observados com a consolidação de sistemas nacionais de indicadores produzidos por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Ministério da Saúde e diversos observatórios governamentais. Essas bases de dados possibilitam o acompanhamento sistemático de indicadores relacionados à educação, saúde, segurança pública, desenvolvimento regional, sustentabilidade ambiental e inclusão social, fortalecendo a capacidade analítica da administração pública.

Apesar desses avanços, persistem desafios relevantes para a consolidação de uma cultura de monitoramento e avaliação na gestão pública brasileira. Entre eles destacam-se a fragmentação dos sistemas de informação, a baixa interoperabilidade entre bases de dados governamentais, limitações na qualidade dos registros administrativos, insuficiência de capacidades técnicas em alguns órgãos públicos e dificuldades na utilização efetiva dos resultados das avaliações para subsidiar decisões estratégicas. Como observam Peters (2018) e Pires e Gomide (2016), a existência de indicadores não garante, por si só, melhorias na gestão pública; é necessário que as organizações desenvolvam capacidades institucionais capazes de transformar informações em decisões qualificadas.

Outro desafio contemporâneo refere-se à incorporação das tecnologias digitais, da inteligência artificial e da ciência de dados aos processos de monitoramento e avaliação. As ferramentas de *big data*, aprendizado de máquina, análise preditiva e painéis inteligentes (*dashboards*) ampliam significativamente a capacidade do Estado de processar grandes volumes de informações em tempo real, permitindo maior precisão na identificação de problemas, previsão de tendências e avaliação de resultados. Essas tecnologias favorecem a construção de governos orientados por dados (*data-driven government*), fortalecendo o planejamento estratégico e a gestão por resultados (OECD, 2024).

Conquanto, a partir do entendimento de Pires e Gomide (2016), o planejamento estratégico, a integração entre orçamento e políticas públicas, os mecanismos de governança, os sistemas de monitoramento e a avaliação baseada em evidências possibilitam maior racionalidade na tomada de decisões, ampliam a eficiência administrativa e fortalecem a transparência e a accountability.

Destarte, a utilização articulada desses instrumentos contribui não apenas para o aperfeiçoamento da gestão governamental, mas também para a geração de valor público, condição indispensável para que o Estado responda de maneira eficaz aos desafios econômicos, sociais e institucionais da contemporaneidade.



CAPÍTULO 4

A DIMENSÃO ESTRATÉGICA DO ESTADO NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A gestão das políticas públicas no século XXI exige uma compreensão ampliada do papel do Estado, que transcende as funções tradicionais de regulamentação e prestação de serviços para assumir uma atuação estratégica na promoção do desenvolvimento econômico, social e institucional. Em um contexto caracterizado pela crescente complexidade dos problemas públicos, pela intensificação das transformações tecnológicas, pelas demandas por maior transparência e pela necessidade de respostas mais rápidas e eficazes às expectativas da sociedade, torna-se imprescindível analisar como o Estado organiza suas capacidades institucionais para formular, implementar e avaliar políticas públicas. Nesse sentido, este capítulo discute a dimensão estratégica do Estado como elemento central para o fortalecimento da capacidade governamental e para a melhoria do desempenho da administração pública.

A abordagem desenvolvida parte do pressuposto de que a atuação estatal depende não apenas da existência de estruturas administrativas ou de recursos financeiros, mas, sobretudo, da capacidade de articular planejamento, governança, coordenação institucional e mecanismos de gestão orientados para resultados. Assim, serão examinados os principais fundamentos do planejamento estratégico governamental, destacando sua importância como instrumento de definição de prioridades, alinhamento de objetivos, racionalização da alocação de recursos e fortalecimento da ação pública. Também será discutido como o planejamento estratégico contribui para ampliar a capacidade de adaptação das instituições diante de ambientes marcados por incertezas, mudanças políticas e desafios sociais cada vez mais complexos.

A governança será abordada como um modelo de gestão baseado na articulação entre diferentes atores, níveis de governo e setores da sociedade, buscando promover maior coordenação institucional, transparência, participação social e efetividade das políticas públicas. Logo, será discutida a noção de capacidade estatal, compreendida como o conjunto de competências técnicas, administrativas, políticas e organizacionais que permitem ao Estado transformar diretrizes governamentais em resultados concretos para a sociedade, fortalecendo sua legitimidade e sua capacidade de enfrentar problemas públicos de elevada complexidade.

O capítulo também examinará a importância da coordenação interinstitucional, da articulação federativa e da gestão baseada em evidências como

componentes essenciais da dimensão estratégica do Estado. A efetividade das políticas públicas depende, em grande medida, da integração entre órgãos governamentais, da cooperação entre os entes federativos e da utilização de informações qualificadas para subsidiar a tomada de decisões. Nesse contexto, serão discutidos os avanços proporcionados pela transformação digital, pela ciência de dados e pela inovação na gestão pública, evidenciando como essas ferramentas têm contribuído para aperfeiçoar os processos de planejamento, monitoramento, avaliação e prestação de contas, fortalecendo uma administração pública mais responsiva, eficiente e orientada para resultados.

Por fim, serão analisados os principais desafios enfrentados pelo Estado brasileiro na consolidação de uma gestão pública estratégica, incluindo questões relacionadas à fragmentação institucional, às desigualdades regionais, às limitações da capacidade administrativa, à descontinuidade das políticas públicas e à necessidade de fortalecimento da governança democrática. Ao integrar os referenciais teóricos discutidos nos capítulos anteriores com as abordagens contemporâneas sobre planejamento, governança e inovação, este capítulo busca evidenciar que a dimensão estratégica do Estado constitui um dos principais fatores para a construção de políticas públicas mais eficazes, eficientes e sustentáveis, capazes de promover o desenvolvimento nacional, ampliar a qualidade dos serviços públicos e gerar valor público em benefício da sociedade.

O planejamento estratégico governamental

O planejamento estratégico governamental constitui um dos principais instrumentos de coordenação da ação estatal, desempenhando papel essencial na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Em sociedades caracterizadas por crescente complexidade institucional, limitações orçamentárias, mudanças tecnológicas aceleradas e ampliação das demandas sociais, a capacidade do Estado de planejar estrategicamente tornou-se um dos fatores determinantes para a efetividade da gestão pública. Assim, mais do que um procedimento técnico-administrativo, o planejamento representa um processo político e gerencial que busca alinhar recursos, capacidades institucionais e interesses públicos em torno da produção de valor para a sociedade (Abrucio, 2010; Gomide; Pires, 2014).

A literatura clássica sobre planejamento evidencia que sua consolidação ocorreu paralelamente à ampliação das funções do Estado durante o século XX. Após a Grande Depressão de 1929 e, sobretudo, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, diversos países passaram a utilizar o planejamento como instrumento de reconstrução econômica, desenvolvimento industrial e promoção do bem-estar social. Conforme observa Matus (1996), o planejamento governamental deixou de ser entendido como simples previsão do futuro para assumir a função de construção estratégica da realidade, considerando as incertezas, os conflitos de interesses e a necessidade de adaptação contínua das decisões públicas. Essa perspectiva rompeu com modelos excessivamente normativos e introduziu uma visão dinâmica da gestão pública, na qual o planejamento se desenvolve de forma integrada à execução e ao monitoramento das políticas governamentais.

No contexto da Administração Pública contemporânea, o planejamento estratégico passou a incorporar princípios oriundos da gestão organizacional, adap-

tando conceitos desenvolvidos inicialmente no setor privado às especificidades da ação estatal. Entretanto, essa adaptação não ocorreu de forma mecânica, pois as organizações públicas diferenciam-se das empresas privadas em aspectos fundamentais, como a multiplicidade de objetivos, a necessidade de conciliar interesses coletivos, a submissão ao ordenamento jurídico e a obrigação de prestar contas à sociedade. Bryson (2018) destaca que o planejamento estratégico no setor público deve estar orientado pela criação de valor público, pela legitimidade democrática e pelo fortalecimento da capacidade institucional, diferentemente da lógica empresarial centrada predominantemente na maximização de resultados econômicos.

Essa compreensão aproxima-se da concepção de Moore (1995), para quem a gestão pública estratégica deve estar fundamentada na produção de valor público. Segundo o autor, a atuação governamental somente se justifica quando produz benefícios percebidos pela sociedade, sendo indispensável que as decisões estratégicas considerem simultaneamente três dimensões: legitimidade política, capacidade operacional e geração de resultados públicos. Dessa forma, o planejamento estratégico governamental deixa de representar exclusivamente um instrumento de racionalização administrativa e passa a constituir mecanismo de fortalecimento da governança democrática, permitindo maior alinhamento entre prioridades governamentais, expectativas sociais e disponibilidade de recursos.

No Brasil, a institucionalização do planejamento governamental adquiriu maior relevância com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu instrumentos permanentes de planejamento e orçamento destinados a orientar a atuação estatal. Embora esses instrumentos representem importante avanço institucional, diversos estudos apontam que ainda persistem dificuldades relacionadas à efetiva integração entre planejamento, orçamento e gestão por resultados. Abrucio (2010) argumenta que uma das principais limitações da administração pública brasileira consiste na fragmentação das políticas públicas, frequentemente agravada pela descontinuidade administrativa decorrente das alternâncias de governo. Em muitos casos, programas estratégicos deixam de ser executados ou sofrem profundas alterações em razão de mudanças político-partidárias, comprometendo a continuidade das ações governamentais e reduzindo a efetividade do planejamento de longo prazo.

Essa problemática evidencia que o planejamento estratégico governamental depende diretamente da capacidade estatal. Gomide e Pires (2014) afirmam que a capacidade de planejamento envolve não apenas competências técnicas para elaboração de planos, mas também capacidades políticas e institucionais relacionadas à coordenação entre órgãos governamentais, articulação federativa, negociação com diferentes atores sociais e gestão eficiente de recursos públicos. Sob essa perspectiva, o planejamento estratégico constitui uma expressão concreta da capacidade do Estado de transformar objetivos políticos em ações efetivas capazes de produzir resultados para a sociedade.

Outro aspecto central refere-se à necessidade de adoção de metodologias estratégicas voltadas para ambientes marcados por elevada incerteza. Entre os principais referenciais utilizados na administração pública destaca-se o Planejamento Estratégico Situacional (PES), desenvolvido por Carlos Matus. Diferentemente do planejamento tradicional, baseado em projeções lineares e cenários relativamente estáveis, o PES considera que os problemas públicos resultam da interação entre múltiplos atores com interesses distintos e capacidades desi-

guais de intervenção. Assim, planejar significa construir estratégias flexíveis, continuamente revisadas diante das mudanças do contexto político e institucional (Matus, 1996).

O PES estrutura-se em quatro momentos interdependentes: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional. O momento explicativo busca compreender a natureza dos problemas públicos e identificar suas causas estruturais. O momento normativo estabelece os objetivos desejados e define a situação futura pretendida. O momento estratégico analisa a viabilidade política e institucional das ações propostas, considerando restrições, oportunidades e correlação de forças entre os atores envolvidos. Finalmente, o momento tático-operacional transforma as estratégias em programas, projetos e ações concretas. Essa abordagem tornou-se amplamente difundida na gestão pública latino-americana por reconhecer a natureza dinâmica dos problemas governamentais e a necessidade de adaptação permanente das decisões administrativas (Bryson, 2018)

Nas últimas décadas, o planejamento estratégico governamental também passou a incorporar princípios da governança pública. Segundo Peters (2018), governar em sociedades complexas exige substituir modelos excessivamente hierarquizados por estruturas colaborativas capazes de integrar diferentes organizações públicas, setor privado, universidades, organizações da sociedade civil e organismos internacionais. O planejamento deixa, portanto, de ser responsabilidade exclusiva do Estado para tornar-se um processo compartilhado de construção de soluções públicas. Essa perspectiva fortalece mecanismos de participação social, transparência e coprodução de políticas públicas, ampliando a legitimidade das decisões governamentais.

A OCDE reforça que governos com maior capacidade estratégica apresentam melhores níveis de coordenação institucional, monitoramento de desempenho e utilização de evidências na formulação das políticas públicas (OECD, 2023). Nesse contexto, observa-se crescente valorização da gestão orientada por resultados, na qual objetivos estratégicos são acompanhados mediante indicadores de desempenho, sistemas de monitoramento e avaliações periódicas. O planejamento deixa de ser um documento estático para transformar-se em instrumento permanente de aprendizagem institucional.

A gestão baseada em evidências representa uma das principais inovações incorporadas ao planejamento estratégico contemporâneo. Conforme Head (2016), decisões fundamentadas em evidências científicas permitem reduzir incertezas, aumentar a efetividade das políticas públicas e otimizar a aplicação dos recursos governamentais. Informações provenientes de pesquisas acadêmicas, estatísticas oficiais, avaliações de impacto e bases de dados governamentais subsidiam a formulação de estratégias mais consistentes e adaptadas às necessidades da população. Todavia, o autor ressalta que as evidências não substituem o processo político, mas contribuem para qualificá-lo.

A expansão do governo digital, da inteligência artificial, do big data e da análise preditiva possibilitou significativo avanço na capacidade estatal de monitorar políticas públicas em tempo real. Segundo Dunleavy *et al.* (2006), a denominada Digital Era Governance representa uma nova etapa da administração pública, caracterizada pela integração digital dos serviços governamentais, utilização intensiva de dados e reorganização das estruturas administrativas em torno das necessidades dos cidadãos. Nesse contexto, plataformas digitais ampliam

a capacidade analítica do Estado, permitindo identificar padrões de demanda, antecipar riscos e aperfeiçoar processos decisórios.

No caso brasileiro, iniciativas relacionadas ao governo digital, à interoperabilidade de bases de dados e ao fortalecimento da Estratégia Federal de Governo Digital demonstram avanços importantes na utilização de tecnologias como suporte ao planejamento governamental. Entretanto, permanecem desafios relacionados à qualidade dos dados, à integração entre sistemas, à capacitação dos servidores públicos e à proteção das informações pessoais, especialmente após a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018).

Outro desafio contemporâneo consiste na incorporação da sustentabilidade como princípio orientador do planejamento estratégico. A Agenda 2030 das Nações Unidas ampliou significativamente o escopo do planejamento governamental ao estabelecer objetivos relacionados à erradicação da pobreza, redução das desigualdades, proteção ambiental, desenvolvimento econômico inclusivo e fortalecimento institucional (ONU, 2015). Dessa forma, os governos passaram a integrar indicadores econômicos, sociais, ambientais e institucionais em seus processos de planejamento, buscando maior equilíbrio entre crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental.

A literatura recente também enfatiza a importância da resiliência institucional como componente estratégico do planejamento público. Crises sanitárias, mudanças climáticas, eventos extremos, instabilidades econômicas e conflitos geopolíticos demonstraram que governos precisam desenvolver capacidades adaptativas para responder rapidamente a situações imprevisíveis. Nesse cenário, o planejamento estratégico assume caráter cada vez mais prospectivo, incorporando construção de cenários, análise de riscos e gestão da incerteza como elementos permanentes da administração pública (Ansell; Sørensen; Torfing, 2021).

Observa-se, portanto, que o planejamento estratégico governamental transcende a elaboração formal de planos administrativos. Trata-se de um processo contínuo de definição de prioridades, coordenação institucional, mobilização de recursos, produção de conhecimento e avaliação permanente dos resultados obtidos (Gomide, 2014). Sua efetividade depende da existência de capacidades estatais robustas, lideranças comprometidas, estruturas administrativas integradas, mecanismos de governança e sistemas de monitoramento capazes de assegurar coerência entre objetivos estratégicos e implementação das políticas públicas.

Governança pública e capacidade estatal

A crescente complexidade dos problemas públicos, associada à intensificação das demandas sociais por serviços de maior qualidade, transparência e eficiência, tem deslocado o foco da Administração Pública de uma perspectiva centrada exclusivamente na burocracia para uma abordagem orientada pela governança pública e pelo fortalecimento da capacidade estatal. Nesse contexto, a efetividade das políticas públicas não depende apenas da disponibilidade de recursos financeiros ou da existência de marcos normativos adequados, mas, sobretudo, da capacidade do Estado de coordenar atores, integrar instituições, formular estratégias de longo prazo e implementar ações capazes de produzir resultados socialmente relevantes (Denhardt; Denhardt, 2015). A governança pú-

blica e a capacidade estatal constituem, portanto, conceitos complementares que explicam como o Estado organiza suas estruturas, mobiliza recursos e articula diferentes setores para responder aos desafios contemporâneos.

O conceito de governança pública ganhou notoriedade a partir da década de 1990, impulsionado pelas reformas administrativas inspiradas na Nova Gestão Pública (*New Public Management*) e pelas discussões promovidas por organismos internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE. Diferentemente da concepção tradicional de governo, centrada na autoridade hierárquica e no exercício unilateral do poder estatal, a governança pressupõe processos de coordenação, cooperação e compartilhamento de responsabilidades entre Estado, mercado e sociedade civil. Rhodes (1996) argumenta que a governança representa uma nova forma de condução das políticas públicas, caracterizada pela existência de redes interorganizacionais, pela descentralização das decisões e pela interdependência entre múltiplos atores envolvidos na produção do interesse público.

Sob essa perspectiva, a governança pública pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos, processos, estruturas e práticas que orientam a tomada de decisões, a implementação das políticas públicas e a prestação de contas à sociedade. Peters (2010) observa que a governança amplia significativamente a capacidade de coordenação governamental ao incorporar mecanismos de cooperação horizontal e vertical entre diferentes órgãos públicos, organizações privadas e instituições da sociedade civil. Assim, a atuação estatal deixa de ser exclusivamente executora para assumir funções de articulação, regulação, indução e coordenação de redes colaborativas voltadas à solução de problemas públicos complexos.

No contexto brasileiro, a governança pública consolidou-se como princípio estruturante da gestão estatal, especialmente após a Reforma Gerencial conduzida na década de 1990. Segundo Bresser-Pereira (1998), a modernização da Administração Pública exigia superar as limitações do modelo burocrático tradicional mediante a adoção de práticas gerenciais orientadas para resultados, eficiência administrativa, controle social e responsabilização dos gestores públicos. Essa transformação buscava fortalecer a capacidade institucional do Estado, reduzindo a rigidez procedimental sem comprometer os princípios da legalidade, da impessoalidade e da accountability.

Posteriormente, o conceito de governança pública passou a incorporar dimensões mais amplas, relacionadas à participação cidadã, transparência, integridade institucional e produção de valor público. Moore (1995) argumenta que a principal missão da Administração Pública consiste na geração de valor para a sociedade, o que exige decisões orientadas não apenas pela eficiência econômica, mas também pela legitimidade democrática, pela justiça social e pela confiança nas instituições públicas. Nessa perspectiva, governança significa criar capacidades institucionais capazes de equilibrar eficiência administrativa, participação social e sustentabilidade das políticas públicas.

A OCDE define governança pública como o conjunto de arranjos institucionais que asseguram a coerência das políticas governamentais, promovem a coordenação entre diferentes níveis administrativos e fortalecem a confiança dos cidadãos nas instituições (OCDE, 2023). Essa concepção enfatiza que a qualidade da governança depende da existência de planejamento estratégico, gestão de riscos, mecanismos de integridade, transparência ativa, avaliação de desempe-

nho e utilização de evidências científicas na formulação das políticas públicas.

Entretanto, a existência de mecanismos de governança, por si só, não garante a efetividade das políticas públicas. A literatura contemporânea destaca que a governança somente produz resultados quando sustentada por elevados níveis de capacidade estatal. O conceito de capacidade estatal refere-se ao conjunto de competências administrativas, técnicas, políticas, financeiras e institucionais que permitem ao Estado formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas de maneira eficiente e eficaz. Evans (1995) afirma que Estados com elevada capacidade institucional conseguem coordenar investimentos, estimular o desenvolvimento econômico, fortalecer a inovação e responder com maior rapidez às mudanças do ambiente político e social.

A capacidade estatal compreende diferentes dimensões analíticas. Gomide e Pires (2014) identificam pelo menos duas dimensões fundamentais: a capacidade técnico-administrativa e a capacidade político-relacional. A primeira está relacionada à qualificação dos servidores públicos, à disponibilidade de recursos financeiros, à existência de sistemas de informação, ao planejamento governamental e aos mecanismos de coordenação administrativa. Já a capacidade político-relacional refere-se à habilidade do Estado em dialogar com diferentes grupos sociais, construir consensos, articular interesses e promover processos participativos na formulação e implementação das políticas públicas.

Além dessas dimensões, diversos autores destacam a importância da capacidade analítica e da capacidade estratégica do Estado. Wu, Ramesh e Howlett (2015) argumentam que governos contemporâneos precisam desenvolver competências voltadas à produção e utilização de conhecimento científico, análise de dados, avaliação de impactos e construção de cenários prospectivos. Essas capacidades tornam-se essenciais em um ambiente caracterizado por elevada incerteza, rápidas transformações tecnológicas e crescente complexidade dos problemas públicos.

Nesse sentido, a capacidade estatal não pode ser reduzida ao tamanho da máquina pública ou ao volume de recursos disponíveis. Fukuyama (2013) ressalta que Estados efetivos são aqueles capazes de executar decisões com qualidade, coordenar instituições, garantir previsibilidade regulatória e implementar políticas públicas de maneira consistente. Países com estruturas administrativas menores podem apresentar elevada capacidade estatal quando possuem burocracias profissionalizadas, instituições estáveis, planejamento estratégico e mecanismos eficientes de coordenação governamental.

A profissionalização da burocracia constitui um dos principais fatores associados ao fortalecimento da capacidade estatal. Weber (1999) já destacava que a burocracia racional-legal representa um elemento fundamental para assegurar imparcialidade, continuidade administrativa e eficiência organizacional. Embora o modelo burocrático tenha sido frequentemente criticado por sua rigidez procedimental, seus princípios relacionados à meritocracia, especialização técnica, estabilidade funcional e padronização de procedimentos permanecem essenciais para a consolidação de administrações públicas profissionais e resilientes.

No contexto das políticas públicas, a capacidade estatal manifesta-se ao longo de todo o ciclo governamental. Durante a formulação das políticas, exige competência para produzir diagnósticos consistentes, identificar prioridades e selecionar alternativas viáveis. Na fase de implementação, requer coordenação

interinstitucional, disponibilidade orçamentária, capacidade gerencial e monitoramento contínuo das ações executadas. Já na etapa de avaliação, demanda sistemas de indicadores, produção de evidências e mecanismos de aprendizagem institucional capazes de retroalimentar o processo decisório (Howlett; Ramesh; Perl, 2020).

Em países federativos como o Brasil, a implementação de políticas públicas depende da articulação entre União, estados e municípios. Abrucio (2010) observa que o federalismo cooperativo exige mecanismos permanentes de coordenação, compartilhamento de informações e definição clara de competências, evitando sobreposição de responsabilidades e desperdício de recursos públicos. A capacidade estatal, nesse caso, está diretamente relacionada à habilidade das diferentes esferas governamentais de atuar de forma integrada.

A transformação digital representa outro fator decisivo para o fortalecimento da governança pública e da capacidade estatal. O avanço das tecnologias de informação, da inteligência artificial, da ciência de dados e dos sistemas integrados de gestão tem ampliado significativamente as possibilidades de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Mergel, Edelman e Haug (2019) destacam que governos digitais fortalecem a capacidade institucional ao melhorar a qualidade das informações, reduzir custos operacionais, ampliar a transparência e favorecer decisões baseadas em evidências. Contudo, esses avanços exigem investimentos contínuos em infraestrutura tecnológica, segurança da informação e qualificação dos servidores públicos.

A governança pública também pressupõe elevados padrões de integridade institucional. Transparência, accountability, controle interno, auditoria, gestão de riscos e participação social constituem mecanismos indispensáveis para assegurar legitimidade às decisões governamentais. Denhardt e Denhardt (2015), ao defenderem o paradigma do *New Public Service*, argumentam que a Administração Pública deve priorizar o atendimento ao interesse coletivo por meio do fortalecimento da cidadania, da ética pública e da coprodução das políticas públicas, superando modelos exclusivamente gerenciais orientados pela lógica do mercado.

No cenário internacional, estudos recentes da OCDE (2023) indicam que países com melhores indicadores de governança apresentam maior capacidade de enfrentar crises econômicas, sanitárias e ambientais. A pandemia de COVID-19 evidenciou que Estados dotados de elevada capacidade institucional conseguiram responder de forma mais rápida e coordenada às emergências, mobilizando recursos financeiros, integrando sistemas de informação, coordenando políticas intersetoriais e comunicando-se de maneira mais eficaz com a população. Essa experiência reforçou a importância da capacidade estatal como elemento estratégico para a resiliência governamental.

No Brasil, apesar dos avanços observados nas últimas décadas, persistem desafios significativos relacionados à consolidação da governança pública e ao fortalecimento da capacidade estatal. Entre esses desafios destacam-se a fragmentação das políticas públicas, a elevada rotatividade de dirigentes, as desigualdades federativas, a insuficiente integração entre órgãos governamentais, limitações na gestão de pessoas, déficits de planejamento de longo prazo e restrições fiscais que comprometem investimentos em inovação institucional (Abrucio, 2007). Além disso, a crescente polarização política e a descontinuidade adminis-

trativa frequentemente dificultam a implementação de políticas estruturantes capazes de produzir resultados sustentáveis. Diante desse cenário, fortalecer a governança pública implica desenvolver capacidades institucionais permanentes que transcendam ciclos eleitorais e assegurem continuidade às políticas de Estado.

Coordenação interinstitucional e articulação federativa

A crescente complexidade dos problemas públicos contemporâneos tem evidenciado que a efetividade das políticas públicas depende cada vez menos da atuação isolada de um único órgão governamental e cada vez mais da capacidade do Estado em promover mecanismos de coordenação entre instituições, setores administrativos e diferentes níveis de governo. As questões como saúde pública, educação, segurança, desenvolvimento regional, mudanças climáticas, proteção ambiental, mobilidade urbana e combate às desigualdades sociais apresentam natureza transversal, exigindo respostas integradas que envolvam múltiplos atores institucionais (Arretche, 2012).

A literatura especializada reconhece que um dos maiores desafios enfrentados pelos Estados contemporâneos reside justamente na superação da fragmentação institucional. Peters (2018) argumenta que a especialização administrativa, embora tenha contribuído para o aumento da capacidade técnica dos órgãos públicos, também produziu estruturas organizacionais compartimentalizadas, dificultando a cooperação entre instituições responsáveis por problemas públicos interdependentes. Como consequência, políticas públicas frequentemente apresentam sobreposição de competências, duplicidade de ações, desperdício de recursos e conflitos de atribuições administrativas.

Sob a perspectiva da governança pública, a coordenação interinstitucional representa um processo contínuo de alinhamento entre organizações governamentais, permitindo que diferentes instituições atuem de maneira integrada em torno de objetivos comuns. Para Pierre e Peters (2020), a governança contemporânea pressupõe a substituição de modelos hierárquicos rígidos por formas colaborativas de gestão, nas quais a coordenação ocorre mediante redes organizacionais, mecanismos de negociação, compartilhamento de informações e construção coletiva de soluções públicas. Dessa forma, a coordenação deixa de ser exclusivamente um instrumento burocrático para tornar-se um mecanismo estratégico de produção de valor público.

A coordenação governamental possui diferentes dimensões. Peters (2015) distingue a coordenação política, responsável pelo alinhamento entre prioridades governamentais; a coordenação administrativa, relacionada à integração operacional entre órgãos públicos; e a coordenação fiscal, voltada para a compatibilização entre planejamento, orçamento e execução das políticas públicas. Essas dimensões atuam de forma complementar e influenciam diretamente a capacidade do Estado de formular e implementar políticas integradas, especialmente em contextos federativos marcados pela distribuição de competências entre diferentes entes governamentais.

No caso brasileiro, a necessidade de coordenação assume importância ainda maior em razão da estrutura federativa estabelecida pela Constituição Federal de 1988. O modelo federativo brasileiro distribui competências políticas, administra-

tivas e financeiras entre União, estados, Distrito Federal e municípios, conferindo autonomia aos entes federativos, mas exigindo elevados níveis de cooperação para garantir a implementação uniforme das políticas públicas (Brasil, 1988). Essa configuração institucional amplia a necessidade de mecanismos permanentes de articulação capazes de compatibilizar interesses locais, regionais e nacionais.

Segundo Abrucio (2010), o federalismo brasileiro caracteriza-se por uma combinação entre descentralização administrativa e elevada dependência financeira dos governos subnacionais em relação à União. Essa característica torna indispensável a existência de instrumentos institucionais que promovam cooperação, coordenação e compartilhamento de responsabilidades entre os diferentes níveis governamentais. Na ausência desses mecanismos, observa-se o aumento das desigualdades territoriais, da competição entre entes federativos e da fragmentação das políticas públicas.

A descentralização promovida pela Constituição de 1988 ampliou significativamente as responsabilidades dos municípios, especialmente nas áreas de saúde, educação básica, assistência social e desenvolvimento urbano. Entretanto, conforme destaca Arretche (2012), a descentralização administrativa não elimina a necessidade de coordenação nacional. Ao contrário, quanto maior a autonomia local, maior deve ser a capacidade do governo central em estabelecer diretrizes, mecanismos de financiamento, sistemas nacionais de informação e instrumentos de monitoramento capazes de assegurar padrões mínimos de qualidade na prestação dos serviços públicos.

Essa lógica pode ser observada na organização do Sistema Único de Saúde (SUS), frequentemente citado como um dos principais exemplos de coordenação federativa no Brasil. Conforme Fleury e Ouverney (2012), o SUS estrutura-se a partir de responsabilidades compartilhadas entre União, estados e municípios, utilizando instrumentos como pactuações interfederativas, comissões intergestores e mecanismos permanentes de cooperação técnica. Embora persistam desafios relacionados ao financiamento e às desigualdades regionais, o modelo demonstra que a coordenação institucional é capaz de ampliar a eficiência e a cobertura das políticas públicas.

Situação semelhante ocorre no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cuja governança baseia-se na cooperação federativa, na descentralização administrativa e na definição compartilhada de competências entre os diferentes níveis governamentais. Segundo Jaccoud (2020), a institucionalização de instâncias colegiadas de pactuação fortaleceu significativamente a capacidade de coordenação da política de assistência social, permitindo maior integração entre planejamento, financiamento e execução dos serviços socioassistenciais.

Na área educacional, o Plano Nacional de Educação (PNE) e o regime de colaboração previsto na legislação educacional também representam importantes instrumentos de coordenação federativa. Conforme Cury (2010), a cooperação entre União, estados e municípios constitui condição essencial para assegurar equidade educacional, reduzir disparidades regionais e promover a implementação das metas nacionais de educação. A inexistência de mecanismos coordenados compromete a continuidade das políticas e amplia assimetrias na oferta dos serviços públicos.

Além da articulação vertical entre os diferentes níveis federativos, a coordenação interinstitucional também envolve a integração horizontal entre órgãos

pertencentes ao mesmo nível de governo. Diversas políticas públicas contemporâneas apresentam natureza transversal, exigindo atuação conjunta de ministérios, secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas. Políticas relacionadas à segurança alimentar, sustentabilidade ambiental, inovação tecnológica, desenvolvimento regional e transformação digital exemplificam áreas cuja efetividade depende diretamente da cooperação entre múltiplas instituições governamentais.

Nesse contexto, Carlos Matus (1996) destaca que o planejamento estratégico governamental somente produz resultados quando acompanhado por elevada capacidade de coordenação institucional. Para o autor, problemas públicos apresentam estrutura multicausal, impossibilitando soluções fragmentadas. A gestão estratégica exige articulação permanente entre diferentes organizações públicas, mecanismos de negociação política e capacidade de adaptação diante das mudanças do ambiente institucional.

Sob essa perspectiva, a literatura recente sobre capacidade estatal enfatiza que a coordenação constitui uma das principais competências organizacionais dos governos contemporâneos. Painter e Pierre (2005) afirmam que Estados com elevada capacidade institucional conseguem integrar recursos humanos, financeiros, tecnológicos e políticos em torno de objetivos estratégicos comuns, reduzindo conflitos administrativos e aumentando a efetividade das políticas públicas. Em contrapartida, baixos níveis de coordenação tendem a produzir desperdício de recursos, inconsistências regulatórias e baixa capacidade de implementação.

A transformação digital da administração pública tem ampliado significativamente as possibilidades de coordenação interinstitucional. O desenvolvimento de plataformas digitais integradas, bases nacionais de dados, sistemas interoperáveis e ferramentas de inteligência artificial permite maior compartilhamento de informações entre órgãos públicos, reduzindo redundâncias administrativas e fortalecendo processos decisórios baseados em evidências. Segundo OCDE (2023), governos digitais apresentam maior capacidade de integração institucional justamente porque utilizam dados compartilhados como elemento estruturante da coordenação governamental.

No Brasil, iniciativas como a Estratégia Federal de Governo Digital e a ampliação da Plataforma GOV.BR representam avanços importantes na integração entre diferentes órgãos da administração pública. A digitalização de serviços, a interoperabilidade entre bases cadastrais e a integração de sistemas administrativos contribuem para reduzir custos operacionais, aumentar a eficiência administrativa e facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos. Entretanto, tais avanços também exigem investimentos contínuos em infraestrutura tecnológica, segurança da informação, proteção de dados e qualificação dos servidores públicos.

Outro aspecto relevante refere-se ao papel das instâncias colegiadas de governança na promoção da coordenação interinstitucional. Os conselhos nacionais, câmaras técnicas, comissões intergestores, consórcios públicos, fóruns interfederativos e redes colaborativas constituem mecanismos institucionais capazes de ampliar o diálogo entre diferentes organizações governamentais. Segundo Agranoff (2007), estruturas colaborativas favorecem a construção de consensos, fortalecem a aprendizagem organizacional e ampliam a legitimidade das

decisões públicas.

Entretanto, a coordenação institucional enfrenta importantes limitações. Mudanças frequentes de governo, descontinuidade administrativa, polarização política, sobreposição normativa, restrições orçamentárias e elevada rotatividade de dirigentes públicos frequentemente comprometem a continuidade das políticas públicas. Gomide e Boschi (2016) observam que a capacidade estatal não depende exclusivamente da existência de instituições formais, mas também da estabilidade administrativa, da profissionalização do serviço público e da existência de burocracias qualificadas capazes de preservar a continuidade das ações governamentais.

No que se refere desigualdades regionais brasileiras, os municípios de pequeno porte frequentemente apresentam limitações técnicas e financeiras que dificultam sua participação em mecanismos complexos de coordenação federativa. Nessas situações, a União e os estados desempenham papel fundamental no fortalecimento das capacidades institucionais locais, por meio de assistência técnica, financiamento, capacitação de gestores e desenvolvimento de sistemas compartilhados de informação (Peters, 2018). Por fim, observa-se que a coordenação interinstitucional e a articulação federativa constituem elementos centrais da dimensão estratégica do Estado contemporâneo. A crescente complexidade das políticas públicas exige mecanismos permanentes de cooperação capazes de integrar diferentes instituições, níveis governamentais e setores da sociedade.

Gestão baseada em evidências e inovação no setor público

A crescente complexidade dos problemas públicos e a ampliação das demandas sociais por serviços de maior qualidade têm impulsionado mudanças significativas na forma como os governos formulam, implementam e avaliam políticas públicas. Nesse contexto, a gestão baseada em evidências (*Evidence-Based Public Management* – EBPM) consolidou-se como um paradigma voltado à utilização sistemática de informações científicas, dados administrativos, avaliações de impacto e indicadores de desempenho para subsidiar a tomada de decisão no setor público. Em contraste com modelos tradicionais de gestão pautados predominantemente por decisões políticas, experiências pessoais ou critérios estritamente burocráticos, a gestão baseada em evidências propõe que as ações governamentais sejam orientadas por conhecimentos produzidos mediante métodos científicos rigorosos e continuamente atualizados (Head, 2016; Nutley; Walter; Davies, 2007).

A incorporação de evidências ao processo decisório representa uma transformação significativa na administração pública contemporânea, especialmente diante da necessidade de otimizar recursos escassos, aumentar a eficiência estatal e ampliar a efetividade das políticas públicas. Nesse modelo, decisões governamentais passam a considerar evidências provenientes de pesquisas acadêmicas, avaliações de programas, estatísticas oficiais, sistemas de informação, auditorias, monitoramento de indicadores e experiências nacionais e internacionais bem-sucedidas. Conforme destacam Nutley, Walter e Davies (2007), a utilização integrada dessas fontes de informação permite reduzir a incerteza inerente às decisões públicas, fortalecer a legitimidade institucional e promover políticas mais responsivas às necessidades da sociedade.

Embora a ideia de fundamentar decisões públicas em conhecimentos científicos possua antecedentes em diferentes áreas da administração e das políticas sociais, foi principalmente a partir da década de 1990 que o movimento conhecido como *Evidence-Based Policy* ganhou projeção internacional, inicialmente no campo da saúde pública e posteriormente expandindo-se para educação, segurança, assistência social, meio ambiente e gestão governamental (Sutcliffe; Court, 2005). Esse movimento parte do pressuposto de que a efetividade das políticas públicas depende da capacidade dos governos de aprender continuamente com dados empíricos, experiências anteriores e avaliações sistemáticas de resultados.

Segundo Head (2016), entretanto, a gestão baseada em evidências não pressupõe que as decisões públicas sejam exclusivamente técnicas. O processo decisório continua sendo influenciado por fatores políticos, institucionais, econômicos e culturais. As evidências representam um dos componentes que subsidiam a formulação de políticas, coexistindo com valores sociais, restrições orçamentárias, negociações políticas e prioridades governamentais. Dessa forma, a utilização de evidências fortalece a racionalidade administrativa sem eliminar a natureza política inerente ao Estado democrático.

Sob a perspectiva da administração pública estratégica, a gestão baseada em evidências está diretamente relacionada ao conceito de capacidade estatal. Evans (1995) argumenta que Estados capazes são aqueles que conseguem produzir informações qualificadas, coordenar instituições, aprender continuamente e adaptar suas políticas diante de mudanças no ambiente socioeconômico. Essa perspectiva aproxima-se da concepção de Estado desenvolvimentista, segundo a qual a produção e utilização de conhecimento constituem ativos estratégicos indispensáveis para a promoção do desenvolvimento econômico e social.

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente o conjunto de responsabilidades atribuídas ao Estado, exigindo maior capacidade de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Posteriormente, instrumentos como PPA, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a consolidação dos sistemas nacionais de informação fortaleceram mecanismos institucionais voltados ao acompanhamento do desempenho governamental. Mais recentemente, iniciativas relacionadas ao Governo Digital, à Estratégia Federal de Governo Digital e à Política Nacional de Governo Aberto ampliaram a utilização de bases de dados integradas, transparência ativa e inteligência analítica na administração pública brasileira, favorecendo a construção de políticas orientadas por evidências.

Entretanto, a disponibilidade de grandes volumes de dados não garante, por si só, melhores decisões públicas. Conforme argumentam Howlett e Ramesh (2020), a transformação de dados em evidências úteis depende da existência de capacidades analíticas, infraestrutura tecnológica, qualidade metodológica das avaliações e integração entre órgãos governamentais. Dados isolados possuem baixo valor estratégico quando não são convertidos em informações interpretáveis capazes de orientar escolhas públicas.

Nesse cenário, destacam-se os avanços proporcionados pela transformação digital do Estado. A digitalização dos serviços públicos ampliou exponencialmente a produção de dados administrativos, permitindo que governos monitorem em tempo real diferentes dimensões da gestão pública. Sistemas eletrônicos de saúde, educação, arrecadação tributária, assistência social, segurança pública

e gestão orçamentária produzem diariamente milhões de registros capazes de subsidiar análises preditivas e avaliações de desempenho. Conforme observam Mergel, Edelman e Haug (2019), a transformação digital modifica profundamente a capacidade dos governos de produzir conhecimento sobre suas próprias políticas, tornando possível identificar padrões, antecipar problemas e aperfeiçoar continuamente a prestação de serviços públicos.

Nesse contexto emerge a aplicação da inteligência artificial (IA) ao setor público. Algoritmos de aprendizado de máquina, mineração de dados, processamento de linguagem natural e modelos preditivos vêm sendo utilizados para apoiar decisões relacionadas à fiscalização tributária, combate a fraudes, distribuição de recursos públicos, identificação de grupos vulneráveis, gestão hospitalar, planejamento urbano e monitoramento ambiental. A OCDE (2024) destaca que a IA possui potencial para aumentar significativamente a eficiência administrativa, reduzir custos operacionais e ampliar a capacidade analítica das instituições públicas, desde que sua implementação esteja acompanhada por mecanismos robustos de transparência, ética e responsabilização.

Apesar dos avanços tecnológicos, diversos autores alertam para os riscos associados ao uso indiscriminado de algoritmos na administração pública. O'Reilly (2017) ressalta que decisões automatizadas podem reproduzir vieses existentes nas bases de dados utilizadas para treinamento dos sistemas, produzindo discriminações indiretas ou ampliando desigualdades sociais. Da mesma forma, a opacidade algorítmica pode comprometer princípios fundamentais da administração pública, como publicidade, motivação dos atos administrativos e controle social. Assim, a adoção de soluções baseadas em inteligência artificial exige governança digital, supervisão humana qualificada e mecanismos permanentes de auditoria dos sistemas automatizados.

A inovação no setor público não se restringe à incorporação de tecnologias digitais. Conforme destacam Osborne e Brown (2013), inovar significa introduzir novas formas de organização, gestão, prestação de serviços, participação social e formulação de políticas capazes de produzir maior valor público. Sob essa perspectiva, a inovação envolve mudanças institucionais, organizacionais e culturais que ampliam a capacidade adaptativa das organizações públicas diante de problemas complexos.

Essa concepção aproxima-se da teoria do valor público desenvolvida por Moore (1995). Segundo o autor, gestores públicos devem atuar como empreendedores institucionais, buscando continuamente soluções inovadoras capazes de maximizar benefícios sociais. Diferentemente da lógica empresarial orientada pelo lucro, a inovação pública busca gerar legitimidade democrática, eficiência administrativa, equidade social e melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à população.

Na literatura recente, consolidou-se também o conceito de inovação orientada por missões públicas (*mission-oriented innovation*). Mazzucato (2021) argumenta que Estados inovadores desempenham papel ativo na coordenação de investimentos, no desenvolvimento tecnológico e na indução de soluções para grandes desafios sociais, como mudanças climáticas, saúde pública, transição energética e transformação digital. Nessa perspectiva, a inovação deixa de representar apenas um instrumento de modernização administrativa e passa a constituir estratégia de desenvolvimento nacional.

Outro aspecto relevante refere-se ao fortalecimento da cultura de experimentação na gestão pública. Laboratórios de inovação governamental (GovLabs), políticas-piloto, testes controlados e avaliações experimentais vêm sendo amplamente utilizados por governos de diversos países como instrumentos de aprendizagem institucional. Esses mecanismos permitem testar intervenções em pequena escala antes de sua implementação nacional, reduzindo riscos, aperfeiçoando desenhos institucionais e aumentando a efetividade das políticas públicas (OECD, 2024).

No Brasil, experiências desenvolvidas pelo Laboratório de Inovação em Governo da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelos Tribunais de Contas, pelo Poder Judiciário e por diferentes governos estaduais e municipais evidenciam avanços na institucionalização da inovação pública. Essas iniciativas têm promovido metodologias como *design thinking*, governo digital, ciência de dados, inteligência artificial, simplificação de processos e participação cidadã, contribuindo para uma administração pública mais responsiva e orientada por resultados.

Todavia, a consolidação da gestão baseada em evidências enfrenta desafios importantes. Entre eles destacam-se limitações na qualidade das bases de dados, baixa integração entre sistemas governamentais, deficiência na formação analítica dos servidores públicos, escassez de avaliações de impacto e dificuldades na utilização efetiva das informações produzidas pelos sistemas de monitoramento. Além disso, fatores políticos frequentemente influenciam a adoção seletiva de evidências, favorecendo informações alinhadas às prioridades governamentais em detrimento de resultados científicos potencialmente contraditórios (Head, 2016).

Outro desafio consiste na institucionalização de uma cultura organizacional voltada à aprendizagem contínua. Organizações públicas tradicionalmente estruturadas sob modelos burocráticos tendem a apresentar elevada resistência à inovação, baixa tolerância ao erro e reduzida flexibilidade para revisão de políticas existentes. Conforme argumenta Bason (2018), governos inovadores dependem de ambientes institucionais capazes de estimular experimentação, colaboração interorganizacional, compartilhamento de conhecimento e desenvolvimento permanente das competências dos servidores públicos.

Sob a ótica da governança pública, a integração entre evidências científicas, inovação organizacional e transformação digital fortalece significativamente a capacidade estatal de responder aos desafios contemporâneos. A utilização sistemática de dados qualificados permite maior racionalidade na alocação dos recursos públicos, aperfeiçoa mecanismos de monitoramento e avaliação e amplia a transparência das decisões governamentais. Simultaneamente, processos inovadores tornam a administração pública mais flexível, colaborativa e orientada à geração de valor público.

Dessa forma, a gestão baseada em evidências e a inovação configuram-se como pilares fundamentais da dimensão estratégica do Estado contemporâneo. Governos capazes de produzir conhecimento, utilizar informações qualificadas, incorporar tecnologias emergentes e promover inovação institucional apresentam maiores condições de formular políticas públicas eficazes, reduzir desperdícios, ampliar a confiança social nas instituições e promover o desenvolvimento sustentável.

Transparência, controle social e accountability

A consolidação da gestão estratégica das políticas públicas está diretamente relacionada ao fortalecimento dos mecanismos de transparência, controle social e accountability, considerados pilares fundamentais da governança pública contemporânea. Em um contexto marcado pela crescente complexidade das demandas sociais, pela expansão das funções do Estado e pela necessidade de maior legitimidade das ações governamentais, torna-se indispensável que a administração pública desenvolva instrumentos capazes de assegurar não apenas a eficiência administrativa, mas também a publicidade dos atos governamentais, a responsabilização dos agentes públicos e a participação ativa da sociedade nos processos decisórios. Dessa forma, transparência, controle social e accountability configuram dimensões complementares de um mesmo sistema institucional voltado à promoção da integridade pública, ao fortalecimento da democracia e ao aumento da confiança da população nas instituições estatais.

A transparência pode ser compreendida como o princípio segundo o qual as informações produzidas pelo Estado devem ser disponibilizadas de maneira acessível, tempestiva, compreensível e confiável, permitindo que cidadãos, organizações da sociedade civil, órgãos de controle e demais atores acompanhem a atuação governamental. Trata-se de um requisito essencial para a consolidação do Estado Democrático de Direito, pois possibilita reduzir as assimetrias de informação entre governo e sociedade, favorecendo a fiscalização das ações públicas e ampliando a legitimidade das decisões estatais. Conforme argumenta Bobbio (1986), a democracia caracteriza-se pela visibilidade do poder, uma vez que governos democráticos devem exercer suas funções de forma pública, permitindo que os cidadãos conheçam, avaliem e controlem os atos de seus representantes.

A literatura sobre administração pública destaca que a transparência ultrapassa a simples divulgação de informações governamentais. Para Hood (2006), a abertura informacional representa um mecanismo de fortalecimento institucional que contribui para reduzir oportunidades de corrupção, aumentar a eficiência administrativa e aprimorar a qualidade das políticas públicas. Nesse sentido, a transparência deve ser compreendida como um instrumento estratégico da gestão pública, capaz de promover maior racionalidade nas decisões governamentais e incentivar práticas administrativas orientadas para resultados e para a geração de valor público.

No contexto brasileiro, a transparência adquiriu maior robustez jurídica a partir da Constituição Federal de 1988, especialmente por meio dos princípios da publicidade e da eficiência previstos no artigo 37. Posteriormente, importantes avanços normativos consolidaram esse paradigma, destacando-se a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Esses instrumentos ampliaram significativamente as obrigações dos órgãos públicos quanto à divulgação de informações fiscais, orçamentárias, administrativas e institucionais, fortalecendo o acesso da sociedade às informações produzidas pelo Estado.

A Lei de Acesso à Informação representa um marco na institucionalização da transparência pública brasileira ao estabelecer que o acesso à informação constitui regra geral, enquanto o sigilo deve permanecer como exceção. Conforme destacam Batista e Pinho (2019), a LAI promoveu uma mudança cultu-

ral na administração pública ao deslocar o foco da proteção da informação para sua disponibilização ativa, incentivando práticas de governo aberto e ampliando as possibilidades de fiscalização social das políticas públicas. Esse processo aproxima o Brasil das recomendações internacionais formuladas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que reconhece a transparência como elemento essencial para o fortalecimento da governança pública (OECD, 2023).

Entretanto, a efetividade da transparência depende não apenas da existência de dispositivos legais, mas também da qualidade das informações disponibilizadas e da capacidade da sociedade em utilizá-las. Fox (2007) diferencia a denominada “transparência opaca”, caracterizada pela divulgação de grandes volumes de dados pouco compreensíveis, da “transparência clara”, que oferece informações organizadas, inteligíveis e úteis para o controle das ações governamentais. Assim, a gestão estratégica das políticas públicas exige que os governos disponibilizem dados capazes de subsidiar análises, avaliações e processos decisórios por parte dos diferentes segmentos sociais.

Associado à transparência encontra-se o conceito de controle social, entendido como a participação da sociedade no acompanhamento, fiscalização, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas pelo Estado. Diferentemente do controle institucional exercido pelos tribunais de contas, controladorias, ministérios públicos e pelo Poder Legislativo, o controle social representa um mecanismo democrático fundamentado na participação cidadã, permitindo que indivíduos e organizações influenciem diretamente a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Segundo Avritzer (2012), a ampliação dos espaços participativos fortalece a qualidade da democracia ao aproximar Estado e sociedade, favorecendo processos decisórios mais inclusivos e responsivos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consolidou diversos instrumentos de participação popular, fortalecendo mecanismos de democracia participativa por meio de conselhos de políticas públicas, conferências nacionais, audiências públicas, consultas populares e iniciativas legislativas de origem cidadã. Esses espaços ampliaram significativamente as possibilidades de interação entre governo e sociedade, especialmente nas áreas da saúde, assistência social, educação, meio ambiente e desenvolvimento urbano. Conforme ressaltam Pires e Vaz (2014), os conselhos gestores representam importantes arenas institucionais de deliberação, permitindo que diferentes atores sociais participem da construção, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

A literatura contemporânea destaca que o controle social não deve ser compreendido apenas como instrumento de fiscalização, mas como elemento integrante da governança colaborativa. Ansell e Gash (2008) argumentam que a governança pública contemporânea pressupõe processos colaborativos entre Estado, sociedade civil e setor privado, nos quais diferentes atores compartilham responsabilidades na solução dos problemas públicos. Sob essa perspectiva, o controle social fortalece a legitimidade das políticas públicas ao incorporar diferentes perspectivas, conhecimentos e demandas sociais aos processos decisórios governamentais.

A crescente transformação digital também vem ampliando significativamente as possibilidades de exercício do controle social. Portais da transparência, plataformas digitais de participação cidadã, sistemas eletrônicos de ouvidoria,

consultas públicas on-line, observatórios sociais e plataformas de dados abertos constituem importantes instrumentos para ampliar o acesso às informações governamentais e facilitar a participação da população na gestão pública. Segundo Janssen, Charalabidis e Zuiderwijk (2012), as políticas de dados abertos fortalecem a inovação governamental ao permitir que cidadãos, pesquisadores e organizações utilizem informações públicas para produzir conhecimento, desenvolver soluções tecnológicas e monitorar a execução das políticas públicas.

Outro conceito central na gestão estratégica do setor público é o de *accountability*, cuja tradução para a língua portuguesa permanece objeto de debates acadêmicos. Em termos gerais, *accountability* refere-se ao conjunto de mecanismos pelos quais agentes públicos prestam contas de suas ações, justificam suas decisões e podem ser responsabilizados por eventuais irregularidades ou pelo não cumprimento de suas atribuições. Para O'Donnell (1998), *accountability* constitui elemento indispensável ao funcionamento das democracias contemporâneas, envolvendo tanto mecanismos horizontais — exercidos entre instituições estatais — quanto mecanismos verticais, relacionados ao controle exercido pelos cidadãos por meio das eleições, da participação política e da fiscalização social.

Schedler (1999) contribui para o aprofundamento desse conceito ao afirmar que *accountability* compreende duas dimensões complementares: a obrigação de prestar informações e justificar decisões (*answerability*) e a possibilidade de aplicação de sanções em caso de descumprimento das responsabilidades públicas (*enforcement*). Dessa forma, a *accountability* não se limita à transparência, pois exige também mecanismos efetivos de responsabilização capazes de assegurar consequências institucionais para práticas inadequadas ou ilegais.

No contexto da gestão estratégica das políticas públicas, a *accountability* fortalece a capacidade estatal ao promover maior disciplina administrativa, incentivar a eficiência na utilização dos recursos públicos e ampliar a confiança da sociedade nas instituições governamentais. Moore (1995) argumenta que a geração de valor público depende da capacidade dos gestores em demonstrar legitimidade, desempenho e responsabilidade perante os diferentes públicos interessados. Assim, a *accountability* torna-se componente essencial da gestão orientada para resultados, uma vez que estimula a avaliação contínua das políticas públicas e o aperfeiçoamento permanente das ações governamentais.

A literatura recente também enfatiza que transparência, controle social e *accountability* constituem dimensões indissociáveis da governança pública. Segundo Peters (2018), governos capazes de combinar abertura institucional, participação cidadã e responsabilização administrativa apresentam maior capacidade de coordenação, maior legitimidade política e melhores condições para enfrentar problemas públicos complexos. Essa perspectiva evidencia que a capacidade estatal não depende exclusivamente de recursos financeiros ou estruturas burocráticas, mas também da existência de instituições confiáveis, transparentes e responsivas às demandas da sociedade.

Entretanto, diversos desafios ainda limitam a consolidação desses princípios na administração pública brasileira. Entre eles destacam-se a baixa qualidade de parte das informações disponibilizadas pelos órgãos públicos, as desigualdades no acesso às tecnologias digitais, a limitada cultura de participação cidadã, a fragmentação dos sistemas de informação governamental e as dificuldades

de integração entre os diferentes mecanismos de controle institucional e social. Além disso, a crescente utilização de algoritmos, inteligência artificial e sistemas automatizados de tomada de decisão impõe novos desafios relacionados à transparência algorítmica, à proteção de dados pessoais e à ética na utilização das tecnologias digitais no setor público (OECD, 2024).

Diante desse cenário, o fortalecimento da transparência, do controle social e da accountability constitui requisito indispensável para o aprimoramento da gestão estratégica das políticas públicas. A construção de instituições mais abertas, participativas e responsáveis amplia a capacidade do Estado de formular políticas públicas mais eficientes, legítimas e orientadas para resultados socialmente relevantes.



CAPÍTULO 5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão de políticas públicas representa uma das mais importantes expressões da atuação estratégica do Estado contemporâneo, constituindo-se como instrumento essencial para a promoção do desenvolvimento econômico, da justiça social, da sustentabilidade e da garantia dos direitos fundamentais. Ao longo desta monografia, evidenciou-se que as transformações ocorridas nas últimas décadas modificaram profundamente a forma como o Estado organiza suas funções, exigindo uma administração pública cada vez mais orientada pelo planejamento, pela governança, pela inovação e pela capacidade de produzir resultados concretos para a sociedade. Nesse contexto, compreender a gestão das políticas públicas sob uma perspectiva estratégica significa reconhecer que a atuação estatal transcende a execução de procedimentos administrativos, envolvendo processos complexos de coordenação institucional, tomada de decisão, formulação de políticas, monitoramento, avaliação e responsabilização.

A análise dos fundamentos teóricos permitiu compreender que a evolução histórica do Estado esteve diretamente associada às mudanças nas relações econômicas, sociais e políticas. A transição do Estado liberal para o Estado de Bem-Estar Social e, posteriormente, para modelos de governança pública evidencia que as funções estatais se ampliaram significativamente, incorporando responsabilidades relacionadas ao desenvolvimento, à redução das desigualdades, à promoção da cidadania e à regulação de problemas públicos cada vez mais complexos. Outrossim, a Administração Pública passou por importantes transformações institucionais, abandonando gradativamente práticas patrimonialistas em favor de modelos burocráticos, gerenciais e colaborativos, que priorizam eficiência, transparência, participação social e geração de valor público.

No desenvolvimento do trabalho também foi demonstrado que a gestão de políticas públicas não pode ser reduzida à implementação de programas governamentais ou à administração de recursos financeiros. Seu êxito depende da articulação entre planejamento estratégico, capacidade institucional, coordenação intergovernamental, utilização de evidências científicas e mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação. O ciclo das políticas públicas evidenciou que decisões governamentais eficazes exigem integração entre as etapas de identificação dos problemas, definição da agenda, formulação, implementação, avaliação e retroalimentação das políticas, permitindo ajustes contínuos e maior efetividade da ação estatal.

A pesquisa também evidenciou que a capacidade estatal constitui elemen-

to central para o sucesso das políticas públicas. Mais do que disponibilidade orçamentária, a efetividade das ações governamentais depende da existência de instituições sólidas, servidores qualificados, planejamento de longo prazo, sistemas eficientes de gestão da informação e mecanismos adequados de coordenação entre os diferentes níveis federativos. Estados com maior capacidade institucional tendem a formular políticas mais consistentes, implementar programas com maior eficiência e responder de forma mais rápida às mudanças do ambiente econômico, social e tecnológico. Dessa forma, fortalecer a capacidade estatal significa investir simultaneamente em recursos humanos, inovação administrativa, inteligência governamental e modernização institucional.

Outro resultado importante desta investigação diz respeito ao papel da transparência, do controle social e da accountability como fundamentos da gestão estratégica. A crescente exigência por governos mais abertos, íntegros e responsáveis demonstra que a legitimidade das políticas públicas depende não apenas de seus resultados, mas também da forma como são concebidas, implementadas e avaliadas. A ampliação dos mecanismos de acesso à informação, da participação cidadã e da responsabilização dos agentes públicos fortalece a confiança social nas instituições e contribui para o aperfeiçoamento contínuo da gestão pública. Sob essa perspectiva, a transparência deixa de ser apenas uma obrigação legal e passa a constituir um instrumento estratégico para a melhoria da governança e da qualidade das políticas públicas.

Igualmente relevante foi a discussão acerca dos desafios contemporâneos enfrentados pela gestão pública. A transformação digital, a utilização de inteligência artificial, a expansão do governo digital, a análise de grandes bases de dados e a incorporação de tecnologias emergentes vêm redefinindo profundamente os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Essas inovações ampliam significativamente a capacidade do Estado de produzir diagnósticos mais precisos, otimizar a alocação de recursos, antecipar riscos e oferecer serviços públicos mais eficientes e personalizados. Contudo, tais avanços também impõem novos desafios relacionados à segurança da informação, à proteção de dados pessoais, à transparência algorítmica, à ética no uso das tecnologias e à necessidade permanente de qualificação dos gestores públicos.

No caso brasileiro, os desafios assumem proporções ainda maiores em razão das desigualdades regionais, da complexidade do pacto federativo, das limitações fiscais, das frequentes discontinuidades administrativas e das diferenças existentes entre as capacidades institucionais dos entes federativos. Esses fatores evidenciam que o fortalecimento da gestão estratégica exige políticas permanentes de modernização administrativa, profissionalização da burocracia, integração entre planejamento e orçamento, fortalecimento dos mecanismos de avaliação de desempenho e consolidação de uma cultura institucional orientada para resultados e para a aprendizagem organizacional. Além disso, torna-se indispensável ampliar o uso de evidências científicas na formulação das políticas públicas, reduzindo decisões baseadas exclusivamente em critérios conjunturais ou políticos.

Conclui-se, portanto, que a dimensão estratégica do Estado está intrinsecamente relacionada à sua capacidade de formular, implementar e avaliar políticas públicas capazes de produzir valor público e promover o desenvolvimento sustentável. A administração pública contemporânea exige instituições resilientes, inovadoras, transparentes e comprometidas com a melhoria contínua da qua-

lidade dos serviços oferecidos à sociedade. Mais do que administrar recursos, o Estado deve atuar como coordenador de processos coletivos, articulador de interesses e promotor do desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Por fim, espera-se que esta monografia contribua para ampliar a compreensão sobre a importância da gestão estratégica das políticas públicas como elemento estruturante da ação estatal. Ao reunir fundamentos teóricos clássicos e abordagens contemporâneas da Administração Pública, evidencia-se que o fortalecimento da capacidade estatal constitui condição indispensável para enfrentar os desafios do século XXI. Em um cenário caracterizado por rápidas transformações tecnológicas, crises econômicas, mudanças climáticas e crescente complexidade das demandas sociais, a construção de um Estado estrategicamente orientado, tecnicamente qualificado e democraticamente legitimado representa não apenas uma necessidade administrativa, mas um requisito essencial para a consolidação de uma sociedade mais justa, eficiente, inclusiva e comprometida com o interesse público.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2010.
- AGRANOFF, Robert. *Managing within networks: adding value to public organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.
- ANDERSON, Perry. *Linhagens do Estado absolutista*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2016.
- ANSELL, C.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, v. 23, n. 7, p. 949-960, 2021.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais**. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2001.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracia e participação: ensaios sobre experiências democráticas no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2012.
- BANCO MUNDIAL. *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*. Washington, DC: World Bank, 2004.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies*. Washington, DC: World Bank, 2023.
- BASON, Christian. *Leading public sector innovation: co-creating for a better society*. 2. ed. Bristol: Policy Press, 2018.
- BATISTA, Carlos; PINHO, José Antonio Gomes de. Lei de Acesso à Informação e transparência pública no Brasil: avanços e desafios. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 70, n. 2, p. 310-334, 2019.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília: Editora UnB, 1998.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000.
- BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. **Acréscena dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000 para determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira**. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 28 maio 2009.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal**. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 18 nov. 2011.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Globalização e competição*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2016.
- BRYSON, John M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. 5. ed. Hoboken: Wiley, 2018.
- CAIRNEY, Paul. *The politics of evidence-based policy making*. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza (org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Ipea, 2017.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafios para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 1187-1209, 2010.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. *The New Public Service: serving, not steering*. 4. ed. New York: Routledge, 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- DRUCKER, Peter F. *Administrando em tempos de grandes mudanças*. São Paulo: Pioneira, 1998.
- DUNLEAVY, P. et al. New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.
- DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 15. ed. Boston: Pearson, 2017.
- DUNN, William N. *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. 6. ed. New York: Routledge, 2018.
- EASTON, David. *A systems analysis of political life*. New York: Wiley, 1965.
- EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FLEURY, Sonia; OUVÉNEY, Assis Mafort. O sistema único de saúde brasileiro: desafios da gestão em rede. In: GIOVANELLA, Ligia et al. (org.). *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.
- FOX, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, Abingdon, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- HEAD, Brian W. Toward more evidence-informed policy making? *Public Administration Review*, v. 76, n. 3, p. 472-484, 2016.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2014.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras,

1995.

HOOD, Christopher. Transparency in historical perspective. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org.). *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons. *Public Administration*, London, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Studying public policy: principles and processes*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2020.

JACCOUD, Luciana. *Proteção social no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2020.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.

JANSSEN, Marijn; CHARALABIDIS, Yannis; ZUIDERWIJK, Anneke. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, v. 29, n. 4, p. 258-268, 2012.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *A estratégia em ação: Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. ed. Harlow: Pearson, 2014.

LASSWELL, Harold D. *Politics: who gets what, when, how*. New York: McGraw-Hill, 1936.

LASSWELL, Harold D. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LINDBLOM, Charles E. The science of "muddling through". *Public Administration Review*, Washington, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. 30th Anniversary Expanded Edition. New York: Russell Sage Foundation, 2019.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Petrópolis: Vozes, 1998.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Boitempo, 2010.

MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público versus setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2018.

MERGEL, Ines; EDELMANN, Noella; HAUG, Nathalie. Defining digital transformation: results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, v. 36, n. 4, 2019.

MERTON, Robert K. **Estrutura burocrática e personalidade**. In: ETZIONI, Amitai (org.). *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, 1970.

MOORE, Mark H. *Creating Public Value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

- NUTLEY, Sandra M.; WALTER, Isabel; DAVIES, Huw T. O. *Using evidence: how research can inform public services*. Bristol: Policy Press, 2007.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- OECD. *Government at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing, 2023.
- OECD. *OECD Public Governance Review 2024*. Paris: OECD Publishing, 2024.
- O'REILLY, Tim. *WTF? What's the future and why it's up to us*. New York: Harper Business, 2017.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York: ONU, 2015.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Government at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing, 2023.
- OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Louise. *Handbook of innovation in public services*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1992.
- OSBORNE, David. *The New Public Governance? Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.
- OSBORNE, Stephen P. (ed.). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010.
- PAINTER, Martin; PIERRE, Jon (ed.). *Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. *Governing complex societies: trajectories and scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- PETERS, B. Guy. *The Politics of Bureaucracy: an introduction to comparative public administration*. 7. ed. London: Routledge, 2018.
- PETERS, B. Guy. *Governance, politics and the state*. 2. ed. London: Red Globe Press, 2019.
- PETERS, B. Guy. *Advanced introduction to public policy*. 2. ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.
- PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Governance, politics and the state*. 2. ed. London: Red Globe Press, 2020.
- PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.
- PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. Participação social como método de governo? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 833-857, 2014.
- POISTER, Theodore H. The future of strategic planning in the public sector: linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, v. 70, p. s246-s254, 2010.
- PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1.
- PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

- RHODES, R. A. W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.
- ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; HENRY, Gary T. *Evaluation: A Systematic Approach*. 8. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2019.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (org.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2021.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.
- SUTCLIFFE, Sophie; COURT, Julius. *Evidence-based policymaking: what is it? How does it work? What relevance for developing countries?* London: Overseas Development Institute, 2005.
- TILLY, Charles. *Coerção, capital e Estados europeus: 990–1992*. São Paulo: EDUSP, 1996.
- UNITED NATIONS. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations, 2015.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UnB, 1999.
- WEISS, Carol H. *Evaluation*. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.
- WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Accountability, 14, 19, 25, 28, 47, 53, 55, 63, 65–66, 68

Administração Pública, 13–17, 19–20, 22–23, 25–30, 32–34, 38, 41, 43–53, 55, 58–65, 67–69

Articulação federativa, 40, 48, 50, 56–59

Avaliação de desempenho, 14, 19, 27, 30, 45–46, 68

Avaliação de políticas públicas, 15, 25, 32, 34, 44–45, 49, 55, 60, 64, 68

B

Burocracia, 13, 15–17, 19–20, 22–24, 26–27, 29, 31–32, 39, 45, 52–54, 56, 59, 62, 65, 67–68

C

Capacidade estatal, 13–15, 17, 20, 22–24, 27–28, 31, 34, 36, 39, 41, 43, 45, 47–48, 50–55, 58–60, 62, 65, 67–69

Ciência de dados, 28, 37, 44, 47, 49, 55, 62

Ciclo das políticas públicas, 15, 33, 37–39, 41, 67

Constituição Federal de 1988, 13, 15, 20, 22, 31, 37, 40, 43, 45, 50, 56, 60, 63–64

Controle institucional, 25, 64, 66

Controle social, 27, 32, 53, 61, 63–66, 68

Coordenação interinstitucional, 20, 23, 32–33, 37, 48, 56–59

D

Dados abertos, 65

Descentralização administrativa, 14, 20, 27, 37, 42, 57

Desenvolvimento econômico, 13, 15, 19–22, 24, 28–32, 34, 41, 48, 52, 54, 60, 64, 67, 69

Desenvolvimento regional, 13, 22, 30, 47, 56, 58

Desenvolvimento sustentável, 13, 16, 20, 23–25, 37, 44, 62, 68

Direitos fundamentais, 16, 21, 25, 28–29, 34, 42, 67

E

Eficácia, 16, 34, 40–41, 45–46

Eficiência, 13–16, 19–20, 22, 24, 26–30, 32, 34–35, 37, 40–47, 52–54, 57–59, 61–63, 65, 67–68

Efetividade, 14–15, 20, 22–23, 25, 34, 37, 39–41, 43–46, 48–52, 54, 56, 58–60, 62, 64, 67–68

Estado de Bem-Estar Social, 13, 19, 21, 35, 67

Estado Democrático de Direito, 20, 63

Estado desenvolvimentista, 16, 22, 30, 41, 60

Estado liberal, 13, 18, 67
Estado moderno, 17–18, 20, 26

F

Federalismo, 40, 42, 55, 57
Federalismo cooperativo, 40, 55

G

Gestão baseada em evidências, 15, 23, 28, 32, 36, 43, 48, 51, 59–60, 62
Gestão de políticas públicas, 13–16, 18, 20, 22, 24, 26, 28, 30, 32–34, 36, 38, 40, 42, 44, 46, 50, 52, 54, 56, 58, 60, 62, 64, 66–68
Gestão estratégica, 14–15, 20, 25, 41–44, 58, 63–66, 68–69
Gestão orçamentária, 34, 45, 61
Gestão por resultados, 14–15, 20, 27, 45, 47, 50
Gestão de riscos, 20, 28, 45–46, 53, 55
Governança pública, 14–16, 19–20, 23, 25–26, 28–29, 31, 35–37, 42–43, 45, 47, 51–53, 55–56, 62–65, 67
Governo aberto, 28, 60, 64
Governo digital, 40, 51–52, 58, 60, 62, 68

I

Indicadores de desempenho, 27, 34, 42–44, 46, 51, 59
Inovação pública, 20, 32, 59, 61–62
Integridade pública, 53, 55, 63
Inteligência artificial, 14, 20, 23–24, 28, 32, 40, 44, 47, 51, 55, 58, 61–62, 66, 68

J

Justiça social, 19, 22, 24–25, 53, 67

L

Lei de Acesso à Informação, 63
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), 15, 25, 33, 43
Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), 52
Lei Orçamentária Anual (LOA), 15, 25, 33, 43
Legalidade, 13, 19–20, 22, 25–26, 29, 45, 53

M

Monitoramento, 14–15, 25, 28, 32–34, 37–38, 40–47, 49, 51–52, 55, 57, 59–62, 64, 67

N

Nova Gestão Pública (New Public Management), 14, 16, 19, 26–28, 30, 37, 43, 53

P

Participação cidadã, 14–15, 28, 37, 43–44, 53, 62, 64–65, 68
Participação social, 13, 16, 19, 24, 28, 31, 37, 41–42, 48, 51, 53, 55, 61, 67
Patrimonialismo, 16, 19–20, 26–27, 29, 67
Planejamento Estratégico Situacional (PES), 42, 50–51
Planejamento estratégico, 14–16, 20, 22–23, 25, 29, 32–33, 37, 41–45, 47–54, 58, 67
Planejamento governamental, 13, 15, 24, 31, 33, 41–46, 49–50, 52, 54
Plano Plurianual (PPA), 15, 25, 33, 43, 60
Políticas públicas, 13–18, 20–26, 28–60, 62–69
Prestação de contas, 45, 49, 53
Proteção de dados, 15, 23, 25, 44, 52, 58, 66, 68

R

Reforma Gerencial, 20, 27, 53
Regulação, 16, 19, 21–22, 25, 29, 53, 67
Responsabilização, 27, 37, 43, 53, 61, 63, 65, 67–68

S

Sociedade civil, 14, 19, 22–23, 25, 28, 31–32, 35–36, 38–39, 51, 53, 63–64
Sustentabilidade, 14, 23–24, 28, 32, 36, 40, 44, 46–47, 52–53, 58, 67

T

Transparência, 14, 16, 19, 24–25, 28, 31–32, 34, 43–45, 47–48, 51–53, 55, 60–68
Transparência algorítmica, 66, 68
Transformação digital, 14–15, 20, 23–25, 28, 32, 36–37, 41, 44, 49, 55, 58, 60–62, 64, 68

V

Valor público, 13, 15–16, 23, 25, 28, 31–32, 34, 37, 41–42, 44–45, 47, 49–50, 53, 56, 61–63, 65, 67–68

BIOGRAFIA DO AUTOR

ADELICIO MACHADO DOS SANTOS



O Prof. Dr. Adelcio Machado dos Santos é administrador público e cientista político.

Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Pós-Doutor em Administração e Gestão do Trabalho. Mestre em Relações Internacionais. Bacharel em Administração Pública e Ciência Política

Labora nas seguintes áreas de pesquisa: Economia Política Internacional, Gestão de Políticas Públicas, Constitucionalismo, Artes Visuais, Planejamento Urbano e Regional, Saúde Coletiva e Desenvolvimento Rural.

Ex: Reitor, coordenador de curso, vogal da Comissão Própria de Avaliação (CPA), Núcleos Docentes Estruturante (NDE) e colegiado de curso.

Integrou os Conselhos Estaduais de Educação, Cultura e Desportos em Santa Catarina.

Militou no "staff" da Assembleia Constituinte de Santa Catarina, Assembleia Legislativa de Santa Catarina, Tribunal de Contas de Santa Catarina, Secretaria de Estado da Educação e Secretaria de Estado da Fazenda.

Avaliador científico de projetos, eventos, editoras e periódicos.

Consultor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) e Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC).

Vogal das seguintes instituições: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração (ANPAD), Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Estudos de Lazer (ANPEL), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo (ANPTUR), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Associação Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ANCIB), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Música (ANPPOM) e Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Artes Cênicas. (ABRACE), Associação Keynesiana Brasileira (AKB).

Registrado nas seguintes organizações de controle corporativo/SC: CORECON, CREA, CRA, CRQ, CONRERP, CRECI, OMB, OAB, CRBio, MT.

Por final, deu a lume a 119 livros, 166 capítulos de livros e 508 artigos científicos.

Gestão de políticas públicas: a dimensão estratégica do Estado analisa a atuação estatal diante da crescente complexidade das demandas sociais e institucionais.

A obra percorre a evolução do Estado e da Administração Pública, o ciclo das políticas públicas e os instrumentos de planejamento e avaliação governamental.

Discute governança, capacidade estatal, articulação federativa, gestão baseada em evidências, inovação e transformação digital.

Também aborda transparência, controle social e accountability como fundamentos de uma gestão pública eficiente, democrática e orientada à geração de valor público.



ISBN 978-65-84364-88-2



9 786584 364882 >